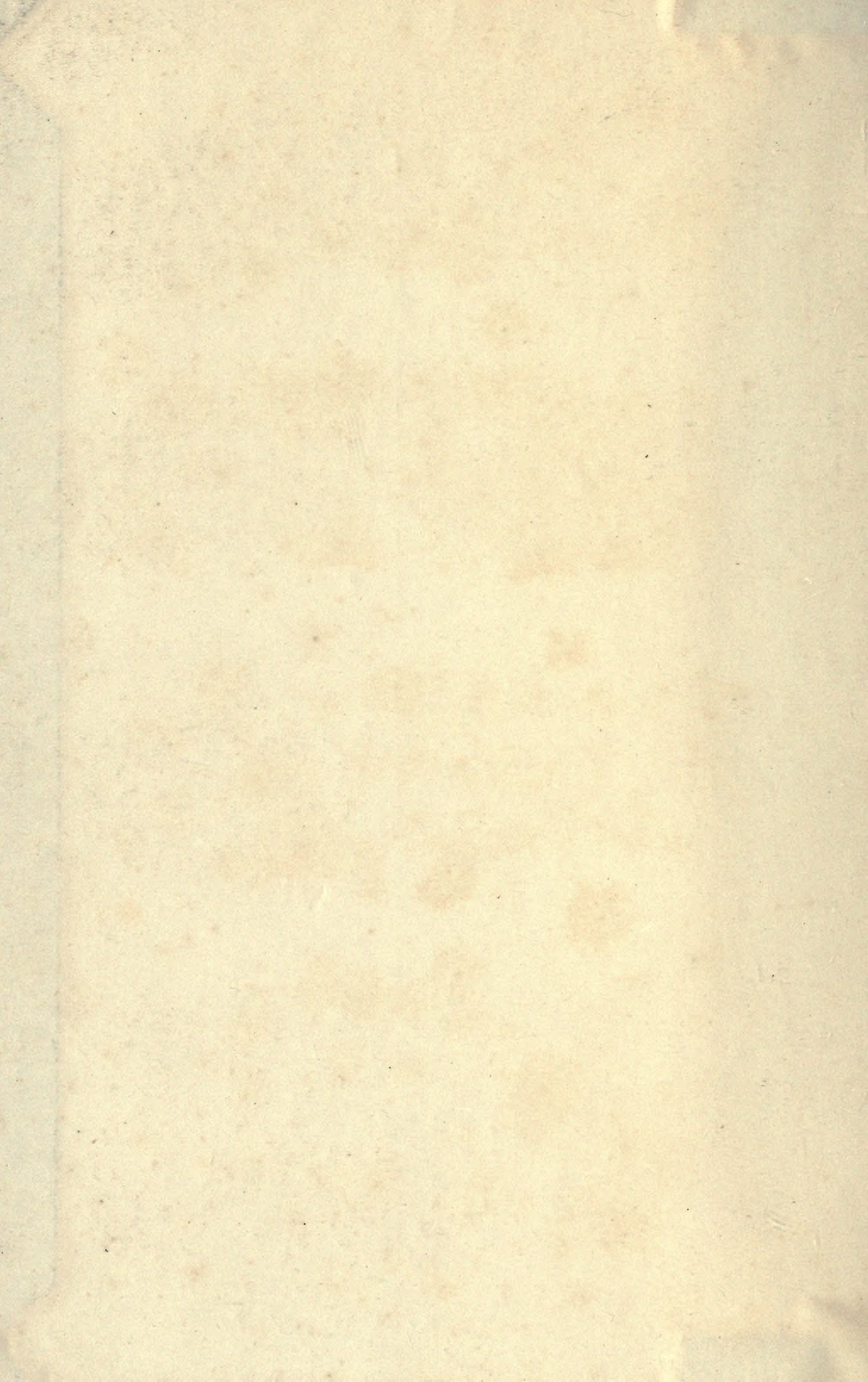
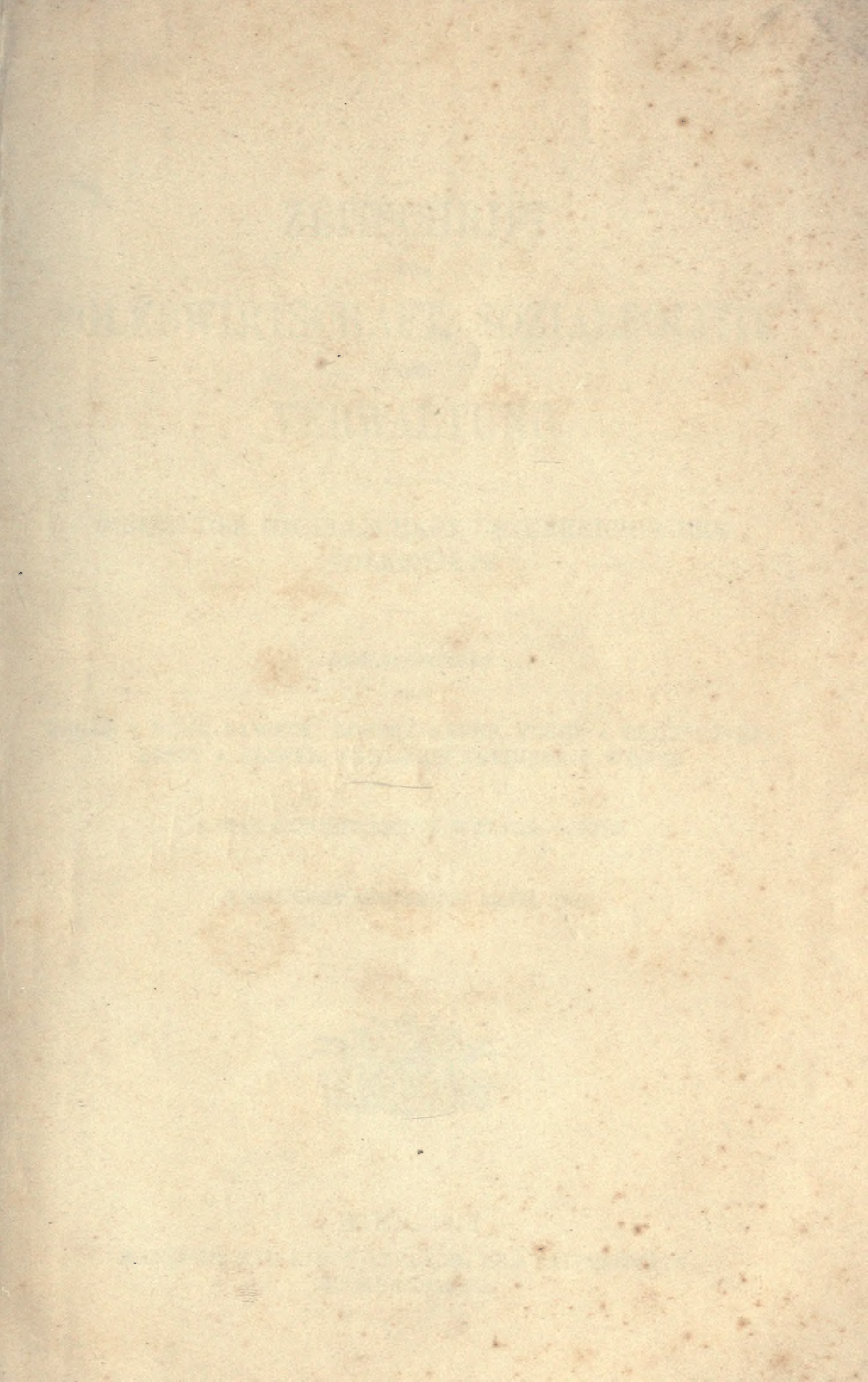








ZEITSCHRIFT

FÜR

VOLKSWIRTSCHAFT, SOZIALPOLITIK

UND

VERWALTUNG

ORGAN DER GESELLSCHAFT ÖSTERREICHISCHER VOLKSWIRTE

HERAUSGEGEBEN

VON

EUGEN v. BÖHM-BAWERK, ROBERT MEYER, EUGEN v. PHILIPPOVICH, ERNST v. PLENER, FRIEDRICH FREIHERR v. WIESER

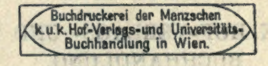
REDAKTIONSSEKRETÄR WALTER SCHIFF

VIERUNDZWANZIGSTER BAND, 1915



WIEN, 1915

MANZSCHE K. U. K. HOF-VERLAGS- UND UNIVERSITÄTS-BUCHHANDLUNG.


Buchdruckerei der Manzschen
k.u.k. Hof-Verlags- und Universitäts-
Buchhandlung in Wien.

Inhalt des XXIV. Bandes.

Abhandlungen.

Seite

Stolper, Dr. Gustav: Die kriegswirtschaftlichen Vorgänge und Maßnahmen in Österreich 1
Buzek, Dr. Josef: Die Organisation der Verwaltung und die Verwaltungsreformbewegung in Preußen 114, 501
Uitz, Dr. Karl: Der Rückgang des bäuerlichen Besitztums in den Alpenländern, seine wichtigsten Ursachen und die Mittel zu seiner Bekämpfung 228
Lederer Emil: Der Wirtschaftsprozeß im Kriege 359
Žižek, Privatdozent Dr. Franz: Theoretische Bemerkungen zur gegenwärtigen Teuerungs- und Approvisionierungsfrage in Österreich 382
Philippovich, Dr. Eugen v.: Deutschland und der Weltkrieg 676
Walitschek Anton: Der Arbeitsmarkt in Österreich während des Krieges . 727
Fehlinger H.: Das Industriepersonal in den Vereinigten Staaten von Amerika 777

Literatur.

Neuere finanzwissenschaftliche Literatur. Paul Grünwald
Meisel Franz und Spiethoff Arthur: Österreichs Finanzen und der Krieg 286
Konrad Heinrich: Handbuch des österreichischen Finanzverwaltungsrechtes 291
Bundsmann, Dr. Ernst: Der Wertzuwachs an Liegenschaften und seine Besteuerung 291
Wagner Adolf: Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie . . . 294
Seligman Edwin R. A.: Essays in Taxation 294
Seligman Edwin R. A.: The Income Tax 297
Kaulla, Prof. Dr. Rudolf: Ideale und Vorurteile der deutschen Finanzpolitik 300
Philippovich, Dr. Eugen v.: Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates 302
Maas, Dr. Alfred: Das Kassen- und Zahlungswesen des Staates im Königreiche Belgien 304
Cohn Gustav: Betrachtungen über die Finanzreform des Deutschen Reiches und über Verwandtes 305
Finanzwirtschaftliche Zeitfragen 306
Schäffle Walter: Die Reformen der veranlagten Staats- und Gemeindesteuer im Großherzogtume Hessen 313
Mayer, Dr. Otto: Die direkten Gemeindesteuern in den größeren badischen Städten 315

Seite

Stockem, Dr. jur. Franz: Das Recht der Gebühren nach dem preußischen Kommunalabgabengesetze 316
Sulzberger, Dr. Max: Die Buchungsgrundsätze einiger deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Erwerbsbetriebe 316
Harzendorf, Dr. Friedrich: Die Einkommensteuer in England 318
Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan, Viktor Heller 319
Ernährung in der Kriegszeit, Viktor Heller 324
Österreichs Volksernährung im Kriege, Viktor Heller 324
Neu erschienene Bücher 326
Zeitschriften-Übersicht 353
Sieghart, Dr. Rudolf: Zolltrennung und Zolleinheit, E. Plener 797
Oehlkers, Dr. Heinrich: Über die Wirksamkeit tarifwidriger Arbeitsverträge Philippovich 801

Die kriegswirtschaftlichen Vorgänge und Maßnahmen in Österreich.*)

Von Dr. **Gustav Stolper.**

Als Ziel dieses Aufsatzes haben wir uns gesetzt, einen Überblick über die wirtschaftlichen Veränderungen zu gewinnen, die der Krieg bisher hervorgerufen hat und in Verfolgung der getroffenen wirtschaftlichen Maßnahmen zu zeigen, wie und in welchem Maße es gelungen ist, die Anpassung der Wirtschaft an ihre durch den Krieg geänderten Bedingungen zu bewirken. Dagegen halten wir es vorläufig für unmöglich, weitgehende wissenschaftliche Schlüsse aus den Erfahrungen der Kriegszeit zu ziehen. Dazu ist vor allem das Material noch viel zu lückenhaft und undurchsichtig. Die wirtschaftliche Tatsachenbeobachtung ist natürlich im Kriege noch weit schwerer als in normalen Zeiten. Die wichtigsten statistischen Unterlagen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse, wie Notenbankausweise, Außenhandelsstatistik, Ernteziffern, Arbeitsmarktnachweise usw. werden seit Kriegsausbruch nicht oder nur auszugsweise veröffentlicht, die Nachrichten allgemeiner Art, die in die Öffentlichkeit dringen, sind durch eine strenge Preßzensur bereits so gesiebt, daß sie, wenn überhaupt, nur ein einseitiges Bild zu liefern vermögen, und schließlich müssen wir uns auch an dieser Stelle mit Rücksicht auf die Kriegslage bei Besprechung mancher Tatsachen eine Zurückhaltung auferlegen, die eine fruchtbare wissenschaftliche Diskussion nicht gerade erleichtert. Erst die Liquidation des Krieges wird es allmählich er-

*) Abgeschlossen Anfang April 1915.

weisen müssen, wie weit die Theorie nach den Erscheinungen, die dieser Krieg gezeitigt hat, der Umgestaltung bedürftig ist. Daß der Krieg in vielen Fragen auch eine wissenschaftliche Klärung bringen wird, scheint uns gewiß. Die moderne kapitalistische Wirtschaft besteht ihre Feuerprobe und ihre fernere Entwicklung wird nicht zuletzt davon abhängen, wie weit sie sich den Anforderungen, die der Existenzkampf der europäischen Völker an sie gestellt hat, gewachsen zeigt. Die moderne Entwicklung der Volkswirtschaft selbst hatte bis zum Kriegsausbruch als das stärkste Hindernis eines Krieges zwischen europäischen Staaten gegolten, die ungeheure Kompliziertheit des Kreditverkehres und die tausendfachen wirtschaftlichen Verknüpfungen aller Kulturstaaten untereinander hatten auch in streng wissenschaftlich geschulten Köpfen die Anschauung geweckt, daß ein europäischer Krieg heute — von allen psychologischen und soziologischen Bedenken abgesehen — schon rein wirtschaftlich eine Unmöglichkeit wäre. Die Unterbindung des Kredit- und Warenverkehres würde die Wirtschaft aller Länder zu sofortigem Stillstand zwingen und damit die Heeresverwaltungen unfähig machen, sich die zur Kriegführung erforderlichen Mittel zu beschaffen. Nicht wenig wurde diese Anschauung durch die Überschätzung der Aufgaben des Metallgeldes im Rahmen der modernen Volkswirtschaft gefördert, der man in unserer Wissenschaft noch sehr häufig begegnet. Hier sind jahrhunderte alte Vorurteile zu überwinden, die um so hartnäckiger sich halten, als sie oft mit unklaren ethischen Werturteilen verknüpft sind. Vor allem aber ist man in den letzten Jahren immer sehr geneigt gewesen, die rasch sich verdichtenden weltwirtschaftlichen Beziehungen zu überschätzen und die fundamentale Bedeutung der heimischen Produktivkräfte entsprechend zu unterschätzen oder wenigstens mehr oder minder einseitig zu werten. Der Weltkrieg hat die Wirtschaft, insbesondere der beiden mitteleuropäischen Staaten, im höchsten Maße isoliert. Und sofort ist die „Sachbedeutung" der vorhandenen Güter, die man in normalen Zeiten gegenüber ihrer Geldbedeutung als praktisch bedeutungslos zu übersehen pflegt, klar hervorgetreten. Der Begriff des in der Volkswirtschaft vorhandenen Gütervorrates, der sonst nur für theoretische Deduktionen herangezogen worden ist, hat mit einem Male höchste wirtschaftliche Bedeutung erlangt. Die Probleme

der Preisbildung und Güterverteilung haben dadurch einen anderen Sinn bekommen als in Friedenszeiten und das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte wird mehr und mehr durch organisatorische Maßnahmen ausgeschaltet. Wie weit man darin in den einzelnen Staaten gegangen ist, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht ausgeführt werden. Am bedeutsamsten sind die staatlichen Eingriffe wohl in Deutschland gewesen, wo der besondere sozialistische Zug der staatlichen Verwaltung von jeher stark hervorgetreten ist, wenn auch in den letzten Jahren eher eine Wendung sich bemerkbar zu machen schien. Aber auch das individualistisch-liberale England, das freilich in den letzten Jahren mit alten Traditionen öfter gebrochen hat, ist namentlich auf finanziellem Gebiete mit staatlichen Maßnahmen sehr weit gegangen. Die Nachrichten aus Frankreich und Rußland sind zu spärlich, um ein allgemeines Urteil zuzulassen. Doch scheint die kriegswirtschaftliche Organisation in diesen beiden Staaten am wenigsten geleistet zu haben.

Daß alles das außer jeder historischen Erfahrung liegt, das dürfte hauptsächlich das Bestreben so stark machen, wenigstens die überkommenen Formen zu konservieren, wenngleich ihr Inhalt sich völlig verändert hat. Vor allem gilt das vom Geld- und Kreditwesen. Niemals ist der Charakter des Geldes als Tauschmittel so klar hervorgetreten wie heute, da alle kriegführenden Staaten die Mittel zur Kriegführung wenigstens in den ersten Monaten sich größtenteils durch die Inanspruchnahme ihrer Notenbanken beschafft haben. Warum dies zunächst ohne schwere Erschütterung der ganzen Wirtschaft möglich ist, was in der Vergangenheit niemals möglich gewesen, darauf kann in unserem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Natürlich übersehen wir nicht die schweren Folgen, die eine allein nach den Bedürfnissen des Staates vor sich gehende Geldschöpfung für diejenigen Staaten nach sich ziehen kann, die den Krieg verlieren oder die selbst im Falle eines siegreichen Krieges keine hinreichende Kriegsentschädigung bekommen würden. Aber wir glauben, daß die moderne Geld- und Kreditorganisation den Krieg nicht nur nicht erschwert, sondern daß sie allein ihn überhaupt erst möglich gemacht hat. Kein Staat ist heute gezwungen, aus „Geldmangel" einen Krieg aufzugeben, weil die Elastizität des modernen Kreditverkehres dem modernen Staat mit seiner umfassenden Zwangsgewalt und aus-

gebildeten Verwaltungstechnik alle volkswirtschaftlichen Produktivkräfte und Gütervorräte dienstbar zu machen vermag.[1]) In Deutschland vor allem hat man das größte Gewicht darauf gelegt, durch gewisse Vorkehrungen den Geld- und Kreditverkehr möglichst in seinen normalen Bahnen festzuhalten. Aber bei aller Anerkennung für die Maßnahmen, die in Deutschland auf dem Gebiete des Geld- und Kreditverkehres vorbereitet gewesen und mit einer allerdings auch durch persönliche Momente geförderten Energie durchgeführt worden sind, muß man sich doch darüber klar werden, daß die Geld- und Kreditwirtschaft des Deutschen Reiches im Kriege nicht geringeren Veränderungen und Gefahren unterworfen ist als die der anderen kriegführenden Staaten. Nur wirtschaftspsychologisch muß die finanzielle Kriegsbereitschaft des Deutschen Reiches sehr hoch gewertet werden. Daß es gelungen ist, ohne Moratorium, ohne Aufhebung des Reichsbankstatuts durchzukommen, daß es gelungen ist, schon in den ersten Kriegswochen die Kosten des Feldzuges durch Anlehen zu decken, das ist für die Inganghaltung der Wirtschaft von ungeheurer Bedeutung gewesen. Aber nicht weil dadurch etwa das deutsche Kreditsystem oder die deutsche Staatswirtschaft intakter erhalten worden sind als anderwärts, sondern weil die Beibehaltung der bisherigen Formen im Geld- und Kreditverkehr die Anpassung der einzelnen Wirtschaften an den Kriegszustand ungemein gefördert hat.[2])

Und auch auf anderen Gebieten dürfte der Krieg manche Werte umgewertet haben. Der Weltkrieg hat nach einem Jahrhundert intensivsten Ausbaues der weltwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten der europäischen Kulturgemeinschaft mit einem Schlage isolierte Wirtschaften geschaffen. Der Agrarschutz, den Deutschland und Österreich-Ungarn seit den Achtzigerjahren zu einer der wesentlichsten Richtlinien ihrer Handelspolitik gemacht haben, ist durch den Krieg im allgemeinen, wenn auch nicht in seinen Einzelheiten, gerechtfertigt worden. Mehr noch als vor

---

[1]) Es ist nebenbei bemerkt erstaunlich, wie oft trotz aller im Inland gemachten Erfahrungen diese Hoffnung auf „Geldmangel“ noch immer bezüglich des Feindes ausgesprochen wird. Das gilt auch von der deutschen Presse.

[2]) Welche Bedeutung dies für den künftigen Übergang der Kriegs- in die Friedenswirtschaft hat, ist hier nicht zu erörtern.

dem Krieg wird nachher in absehbarer Zeit das Bestreben vorwalten, sich bei aller Pflege der internationalen Beziehungen vom Ausland in Rohstoff- und Fabrikatenversorgung möglichst unabhängig zu halten. Und diese Bemühungen werden sich zweifellos auch auf manche industrielle Rohstoffe erstrecken, die heute aus Übersee bezogen werden. Daß das nicht ohne Rückwirkung auf die Richtung des Kapitalexportes bleiben kann, den insbesondere Deutschland im Zusammenhang mit seiner industriellen Expansion in den letzten Jahrzehnten intensiv gepflegt hat, ist selbstverständlich, und wie immer der Krieg vor allem gegen England endigen mag, dürfte sich schon daraus eine Verschiebung der weltwirtschaftlichen Beziehungen ergeben, die auch für die daran unmittelbar weniger interessierten Wirtschaftsgebiete — und zu ihnen gehört Österreich-Ungarn — von entscheidender Bedeutung werden muß. Im Zusammenhang damit werden wahrscheinlich auch die kolonialpolitischen Anschauungen, die freilich nur zum Teil in den Kreis unserer Wissenschaft fallen, manche Wandlung erfahren. Der Wert überseeischer Kolonien, deren Behauptung im Kriege nur bei absoluter Überlegenheit zur See möglich ist, schrumpft zusammen gegenüber dem von Absatzgebieten, die unmittelbar erreichbar sind und für die Versorgung der eigenen Wirtschaft und als Absatzgebiete auch im Kriege nicht gänzlich versagen.

Die bedeutsamsten Verschiebungen aber dürften die Beziehungen zwischen Individualwirtschaft und Staatswirtschaft erfahren. Die Grenzen der Wirksamkeit des Staates hat dieser Krieg so weit hinausgeschoben, daß sie wohl niemals mehr an ihre frühere Stelle zurückverlegt werden dürften. Die schweren Eingriffe des Staates in das wirtschaftliche Selbstbestimmungsrecht seiner Untertanen, die weitgehende Regelung von Produktion und Konsum nicht nur für die besonderen Zwecke der Kriegführung, sondern auch für allgemein soziale Zwecke schaffen ein Präjudiz, dessen Nachwirkungen im Frieden kaum mehr sich werden beseitigen lassen. Heute gibt man sich über die grundsätzliche Tragweite der getroffenen Maßnahmen keine Rechenschaft, man bekämpft die Not, wann und wo sie sich findet mit Mitteln, von denen man früher weit zurückgeschreckt wäre. Und doch hat die Kriegswirtschaft Ansätze für neue soziale und wirtschaftliche Entwicklungen der Friedenswirtschaft zu tage gefördert, deren Bedeutung heute frei-

lich schwer abzuschätzen ist, deren Existenz aber nicht geleugnet werden kann, von welchem Gesichtspunkte immer man das soziale und wirtschaftliche Geschehen betrachten mag.

In Österreich sind alle kriegswirtschaftlichen Maßnahmen improvisiert worden. Nur die Sicherstellung des eigentlichen Militärbedarfes und die Versorgung der Angehörigen von Einberufenen waren schon in Friedenszeiten gesetzlich geregelt. Das Kriegsleistungsgesetz, welches im Herbst 1912 unter schweren parlamentarischen Kämpfen von der Regierung durchgebracht wurde, hat die ausgedehnteste praktische Anwendung gefunden. Administrative Maßnahmen finanzieller oder wirtschaftlicher Natur waren im übrigen nicht vorbereitet. Dieser völlige Mangel an Vorbereitung hat natürlich seine üblen Folgen gezeitigt, mit denen wir uns im folgenden noch werden zu befassen haben. Verständlich ist er schon deshalb nicht, weil der Krieg nicht ganz überraschend gekommen sein kann und man selbst unter dieser unwahrscheinlichen Voraussetzung nicht nur an den maßgebenden Regierungsstellen wohl hat wissen können, daß in Deutschland ein finanzieller Mobilmachungsplan genau so ausgearbeitet vorliege wie der militärische. Aber selbst die Nachahmung der deutschen Maßnahmen ist nicht mit jener Promptheit erfolgt, die in vielen Fällen wünschenswert gewesen wäre. Daß man das deutsche Vorbild nicht schlechthin kopieren konnte, bewirkte schon die Verschiedenheit der wirtschaftlichen Struktur der beiden Reiche. Immerhin wären die notwendigen Modifikationen bald zu finden gewesen. Daß es nicht geschehen ist, findet seinen Grund vor allem in der schwerfälligeren Organisation unserer Regierungsmaschine, soweit sie die Gesamtmonarchie betrifft. Die Notwendigkeit, das Einvernehmen zwischen Österreich und Ungarn herzustellen, was bei den sehr häufig gegensätzlichen wirtschaftlichen Interessen durchaus nicht immer leicht ist, und auch die gleichfalls durch den Dualismus bedingte größere Selbständigkeit der Österreichisch-ungarischen Bank gegenüber den beiden Regierungen, erfordern mühselige Verhandlungen, in deren Verlauf immer wieder gewisse aus normalen Zeiten herübergekommene Stimmungsmomente auch dann zu überwinden sein mögen, wenn auf allen Seiten der beste Wille vorhanden ist. Sicherlich hat es auch hie und da an der notwendigen Initiative und raschen Entschlußkraft gefehlt, wie auch das Zusammenwirken

der einzelnen Behörden nicht immer geklappt hat. Ein abschließendes Urteil darüber ist selbstverständlich während der Dauer des Krieges und solange alle diese Dinge im Fluß sind, kaum möglich. Jedenfalls haben schon die bisherigen Erfahrungen der ersten Kriegsmonate bezüglich der künftigen Organisation unserer wirtschaftlichen Verwaltung manche Richtlinien gewiesen, die man bei der Neuordnung der Verhältnisse im Frieden nicht mehr wird übersehen dürfen.

Der improvisierte Charakter der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen macht ihre systematische Darstellung unmöglich. Sie alle sind nicht aus einem vorgefaßten Plan, sondern aus dem augenblicklichen Erfordernis hervorgegangen, und der Gesetzgebungsapparat, der in normalen Zeiten den wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen gewöhnlich um Jahre nachgehinkt ist, funktioniert im Kriege so rasch, daß er sofort zu Tage tretenden Bedürfnissen gerecht zu werden vermag. Daß bei derartiger Entstehung von Gesetzen größter Tragweite gesetzestechnische Mängel mitunterlaufen, ist kaum zu vermeiden und, so weit es sich um ad hoc formulierte Bestimmungen handelt, auch nicht allzu bedenklich. Diejenigen Gesetze und Verordnungen jedoch, die nicht nur provisorischen Charakter für die Kriegsdauer tragen, werden nach Wiederkehr normalen, verfassungsmäßigen Lebens eindringlichem Studium und umfassender Korrektur unterworfen werden müssen, wenn nicht daraus schwere Schädigungen des Wirtschaftslebens erwachsen sollen. Das Verständnis für die Maßnahmen der ersten Kriegsmonate kann nur aus ihren unmittelbaren tatsächlichen Voraussetzungen gewonnen werden. Deshalb haben wir uns auch im folgenden bemüht, vor allem diese darzustellen und mit der Erörterung der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen eine historische Darstellung der kriegswirtschaftlichen Vorgänge zu verbinden. Ohne daß eine strenge Scheidung möglich wäre, können wir dabei unter den Aufgaben, die der wirtschaftlichen Verwaltung aus dem Kriege bisher erwachsen sind, im wesentlichen drei Gruppen unterscheiden. Die erste umfaßt die Maßnahmen finanzieller Natur, also die Sicherstellung des staatlichen Geldbedarfes und die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Währungssystems, die zweite Gruppe bilden diejenigen Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die der Wirtschaft aus dem Kriege drohende Erschütterung nach

Möglichkeit abzuschwächen. Es sind Maßnahmen rein defensiver Natur, wie vor allem das Moratorium, die Schaffung von Hilfsorganisationen im Kreditverkehre, der Schutz der bestehenden sozialen Fürsorgeeinrichtungen usw. Die dritte Gruppe endlich hat die Sicherung der Approvisionierung der Bevölkerung und der Armee mit Lebensmitteln und industriellen Rohstoffen aller Art zum Ziele, die angesichts der fast völligen Absperrung von ausländischen Zufuhren bald zu einer Lebensfrage nicht nur für die private Wirtschaft im allgemeinen, sondern auch für Staat und Armee geworden ist. In unserer Darstellung haben wir uns freilich an diese Gruppierung schon deshalb nicht immer halten können, weil eine scharfe Scheidung bei dem unlösbaren Zusammenhang aller Teilgebiete des wirtschaftlichen und sozialen Lebens nicht möglich ist. Im letzten Grunde dienen alle Maßnahmen, die zum Schutze der privaten Wirtschaft getroffen werden, auch der Sicherstellung des staatlichen Bedarfes, wie die zweckmäßige Führung der Staatswirtschaft zu den wesentlichsten Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der privaten Wirtschaft im Kriege gehört. — Daß dieser enge Zusammenhang nicht an allen Verwaltungsstellen mit der notwendigen Klarheit erfaßt worden ist, hat manche der Vorkehrungen um einen guten Teil ihrer Wirksamkeit gebracht. Wir werden darauf im einzelnen zurückzukommen haben.

I.

Eine der ersten Aufgaben der Staatsverwaltung zu Beginn des Krieges hat die Beschaffung der zur Kriegführung erforderlichen Geldmittel bilden müssen. Schon in den letzten Julitagen nach der Kriegserklärung an Serbien wurden Verhandlungen mit dem österreichischen Bankenkonsortium unter Einschluß der Postsparkasse eingeleitet, um bei diesen Schatzscheine für einige hundert Millionen unterzubringen. Authentisches über den weiteren Verlauf der Verhandlungen wurde nicht mehr bekannt. Eine Verlautbarung vom 7. August besagte nur, daß das Finanzministerium mit dem österreichischen Konsortium ein Übereinkommen geschlossen habe, durch welches der Finanzverwaltung im Wege eines mit Schatzscheinen gedeckten Lombarddarlehens Mittel für die Deckung militärischer Auslagen zur Verfügung ge-

stellt wurden. Ein analoges Übereinkommen wurde zwischen der ungarischen Regierung und dem ungarischen Bankenkonsortium getroffen. Nach der wenig klaren Fassung dieser Meldung hätten die Banken bei dieser Anleihe kein weiteres Obligo übernommen, sondern nur die Schatzscheine formell mit ihrem Giro versehen, da de facto die Notenbank im Wege der Lombardierung für den aufgenommenen Betrag aufkam. Es handelte sich in Österreich um 600 Millionen Kronen 5%ige, am 1. Februar 1917 fällige (also zweieinhalbjährige) Schatzscheine, welche die Banken mit 85% belehnten, um sie in einem zu demselben Satz bei der Notenbank weiterzugeben. Die Regierung hatte sich den Banken gegenüber verpflichtet, für alle Kosten dieser Transaktion aufzukommen. Schon vorher hatten die Banken der Postsparkasse 200 Millionen Kronen Wechsel überlassen, die sie aufeinander gezogen hatten und die die Postsparkasse gleichfalls an die Notenbank weitergab. In der Folgezeit ist auch die formelle Mitwirkung der Banken bald entfallen, so daß die Regierung ihre Schatzwechsel unmittelbar bei der Notenbank finanzierte. Jedenfalls zeigten die verschiedenen Formen der anfänglichen Geldbeschaffung im Kriege, daß die Regierung nach keinem vorbedachten Plan vorging. Durch kaiserliche Verordnung vom 4. August war die Regierung „ermächtigt worden, die Geldmittel, welche zur Bestreitung der Auslagen für außerordentliche militärische Vorkehrungen aus Anlaß der kriegerischen Verwicklungen erforderlich sind, ohne dauernde Belastung des Staatsschatzes durch Kreditoperationen zu beschaffen“. Die Staatsschuldenkontrollkommission, die am 10. August zusammentrat, beschloß einstimmig ihre Mitwirkung bei diesen Kreditoperationen. Zu welchen Bedingungen die Österreichisch-ungarische Bank die Schatzwechsel der Regierung lombardiert hat und lombardiert, ob dabei insbesondere der Eskont- oder Lombardzinsfuß zur Anwendung gelangt ist, darüber sind offizielle Mitteilungen bisher nicht gemacht worden. Doch ist die Belastung des Staatsschatzes bei dieser Art der Geldbeschaffung jedenfalls sehr gering. Die Regierung hat zwar einerseits die Zinsen der Österreichisch-ungarischen Bank zu vergüten, bringt diese aber andrerseits zum größten Teil durch die Einnahmen an Notensteuer (die in Österreich anders als bei der Deutschen Reichsbank — soviel wenigstens öffentlich bekannt wurde — nicht aufgehoben worden ist) und

aus dem Anteil am Gewinn der Österreichisch-ungarischen Bank herein.

Daß zu Beginn des Krieges an eine Heranziehung des Publikums zur Deckung der Kriegskosten nicht gedacht werden durfte, das bewies die ganze Geschichte früherer Kriegsanlehen. Tatsächlich waren alle kriegführenden Staaten Monate hindurch genötigt, die Kosten der Kriegführung durch ihre Notenbank zu bestreiten. Nur Deutschland ist es nach einigen raschen erfolgreichen Kämpfen gelungen, schon wenige Wochen nach Kriegsausbruch eine Kriegsanleihe von $4^1/_2$ Milliarden Mark mit verhältnismäßig ganz geringer Inanspruchnahme von Reichsbank und Darlehenskassen unterzubringen. Der Erfolg der deutschen Anleihe ließ sehr bald auch in Österreich-Ungarn den Plan einer Kriegsanleihe in den Vordergrund treten. Österreich und Ungarn gingen dabei getrennte Wege. Mitte November wurden in Österreich fünfeinhalbjährige $5^1/_2$%ige Schatzscheine zum Kurse von 97·50, beziehungsweise, da die Banken zu Gunsten der Zeichner auf ihre $^5/_8$%ige Provision verzichteten, zu $96^7/_8$% aufgelegt. Ungarn emittierte 6%ige Rente ebenfalls zu $97^1/_2$%; doch galt dieser Kurs nur für diejenigen Zeichner, welche den ganzen Betrag bei der Subskription erlegten, während er sich bei den übrigen auf 98% erhöhte. Den Zeichnern der ungarischen Rente, die ihre Titres bis 1. November 1920 vinkulieren ließen, wurde das Recht eingeräumt, zu diesem Termin Pari-Rückzahlung zu verlangen.[3])

Wie in Deutschland wurden keine bestimmten Beträge zur Zeichnung aufgelegt. Daß sich die Regierung die Reduktion der Zeichnung vorbehielt, hatte, da Konzertzeichnungen nicht zu erwarten waren, nur formelle Bedeutung. Die Subskriptionsfrist lief zunächst vom 16. bis 24. November, wurde aber nachträglich bis zum 10. Dezember erstreckt. Die Einzahlungstermine liefen bis zum 15. Jänner 1915. Für die Zeichnung wurden Erleichterungen verschiedenster Art geboten. Als Zeichnungsstellen fungierten die

---

[3]) Die nähere Besprechung der ungarischen Anleihe fällt so wie die der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen in Ungarn überhaupt aus dem Rahmen dieser Arbeit. Im großen und ganzen zeigt sich darin zwischen Österreich und Ungarn ein selbstverständlicher Parallelismus. Wo das in wichtigen Fragen nicht der Fall ist, müssen wir uns mit einem kurzen Hinweis begnügen.

Postsparkasse, Sammelpostämter, Staatskassen und Steuerämter, die Österreichisch-ungarische Bank samt Filialen, sämtliche Banken mit ihren Filialen, Sparkassen, Versicherungsgesellschaften und Privatbankiers. Durch Zeitungen, Prospekte und Plakate wurden der Bevölkerung die Zeichnungsbedingungen in mehr oder weniger populärer Weise dargelegt und ihr patriotischer Eifer angespornt. Vor allem suchte man den Erfolge dadurch zu erhöhen, daß die Notenbank sich verpflichtete, die neue Anleihe bis zu 75% des Nominales und zwar zum jeweiligen Eskontzinsfuß zu bevorschussen. Ebenso konnte man zu demselben begünstigten Zinsfuß andere Effekten belehnen lassen, wenn der Erlös zur Zeichnung der Kriegsanleihe verwendet wurde. Der begünstigte Zinsfuß sollte mindestens ein Jahr in Kraft bleiben. Für die kleinsten Sparer wurde die sogenannte Rentensparkasse eingeführt. Darnach konnte jeder Besitzer eines Postsparkassenbuches für je $24^1/_2$ *K* Einlage 25 *K* Kriegsanleihe erwerben, die ihm $5^1/_2$% gegen bisher 3% Zinsen abwarf, wobei ihm überdies die Möglichkeit gewährt wurde, die gezeichnete Anleihe in Beträgen zu 25 *K* zu verkaufen. So gut dieser umfangreiche Apparat in den Städten tatsächlich funktioniert hat, so scheint auf dem flachen Land, wo die Aufklärung und Bearbeitung der konservativen und wirtschaftlich ungeschulten Bevölkerung längere Zeit erfordert und womöglich auf mündlichem Wege (durch Einwirkung der Schulen und der Kanzel) erfolgen muß, zu diesem Zweck nicht hinreichend Zeit zur Verfügung gestanden zu sein. Der Erfolg der Anleihe übertraf trotzdem alle Erwartungen. Der gesamte Betrag der Zeichnungen stellte sich in Österreich auf 2135·5 Millionen Kronen.[4])

In der Statistik der Kriegsanleihe, die Mitte Jänner veröffentlicht worden ist, sind große Zeichnungsbeträge nicht nach der Höhe der einzelnen Zeichnungen spezifiziert. Doch läßt schon diese unvollständige Statistik die starke Beteiligung der minder bemittelten Bevölkerungsschichten erkennen, wenngleich 93% der spezifizierten kleinen Zeichner (bis 9900 *K*) bloß 34% der spezifizierten Beträge, beziehungsweise 20% des gesamten Zeichnungsbetrages subskribiert haben. Unbekannt ist bisher ferner, wieviel von den Zeichnungen durch Barabhebungen, das heißt durch

---

[4]) In Ungarn wurden rund 1170 Millionen Kronen Kriegsanleihe gezeichnet.

Ersparnisse, und wieviel durch Kreditinanspruchnahme aufgebracht worden ist. Auch über das Ausmaß der Belehnung für Zeichnungszwecke bei der Notenbank sind offizielle Mitteilungen nicht gemacht worden. Wie verlautet, sollen die Lombardeinreichungen kaum 400 Millionen betragen haben, während die Darlehenskassen bis Ende Dezember nicht einmal 15 Millionen Kredite aus Anlaß der Kriegsanleihe gewährt hatten. Jedenfalls ist damit der gesamte Umfang der Kreditinanspruchnahme für die Zeichnungen der Schatzscheine nicht erschöpft, da zweifellos sehr bedeutende Vorschüsse durch die Banken und sonstigen Kreditinstitute, die über allzu reichliche Barmittel verfügten, unmittelbar gewährt wurden. Wenn die Banken trotz der bedeutenden Abhebungen von Anleihenzeichnern dazu in der Lage waren, so hatten sie das dem Umstande zu verdanken, daß sie die gezeichneten Beträge erst verhältnismäßig spät an die Finanzverwaltung abzuführen hatten und daß diese den Anleiheerlös nicht zur Verminderung ihrer Schuld an die Notenbank, sondern zur Deckung der weiterhin auflaufenden Kriegskosten verwendete. Infolgedessen trat auch keine Verminderung des in den vorangegangenen Monaten stark ausgedehnten Notenumlaufes ein, was in den unvermindert hohen Kassenbeständen der Banken deutlich in Erscheinung trat. Bei der Rentensparkasse wurden bloß 1·29 Millionen Kronen Anleihe gezeichnet.

Daß man sich in Österreich gerade für den oben gekennzeichneten Anleihetyp entschieden hat, ist vor allem auf zwei Umstände zurückzuführen. Die Regierung konnte — ganz allgemein — zwischen Rente, langfristigen Schatzanweisungen und kurzfristigen Schatzscheinen schwanken. Die Ausgabe von Rente schied von vornherein aus der Erörterung aus. Die Staatsschuldenkontrollkommission hätte, da eine parlamentarische Ermächtigung nicht vorlag und auch die kaiserliche Verordnung vom 4. August dementsprechend eine dauernde Belastung des Staatsschatzes ausschloß, die Gegenzeichnung verweigert. Die Regierung aber glaubte nicht in der Lage zu sein, das Parlament zur verfassungsmäßigen Kreditbewilligung einzuberufen. Es war daher praktisch nur die Wahl zwischen langfristigen Schatzanweisungen etwa nach dem Typus der im Frühjahr des vorigen Jahres begebenen und kurzfristigen Schatzscheinen geblieben. Aus staatsrechtlichen und staats-

finanziellen Gründen entschied man sich für diese. Vor allem wollte man die Form der langfristigen amortisablen Schatzanweisungen als des in der Zukunft möglicherweise normalen Anleihetyps nicht dadurch kompromittieren, daß man sie zur Kriegsanleihe verwendete und dadurch vielleicht den künftigen Bedingungen präjudizierte. Allenfalls bemaß man aber auch die Laufzeit der ausgegebenen Schatzscheine so weit, daß die Finanzverwaltung selbst bei längerer Dauer des Krieges noch hinreichend Zeit zur Konsolidierung der kurzfristigen Schuld haben konnte.[5])

Des vollständigen Überblicks über die staatsfinanziellen Vorkehrungen halber ist in diesem Zusammenhang schließlich noch eine Valutaanleihe in Deutschland zu erwähnen. Schon bald nach Kriegsausbruch wurden zwischen Wien und Berlin Anleiheverhandlungen angeknüpft, die hauptsächlich der Beschaffung von Markdevisen für die notwendigen österreichisch-ungarischen Warenimporte und Zinsenzahlungen an Deutschland dienen sollten. Die Verhandlungen zogen sich hinaus, da man deutscherseits die Bewilligung der Anleihe von manchen wirtschaftlichen Gegenkonzessionen abhängig machte. Der Abschluß wurde erst nach Ablauf der Subskriptionsfrist auf die Kriegsanleihe bekanntgegeben. Österreich nahm 200 Millionen Mark in 6%igen einjährigen Schatzwechseln bei einem deutschen Bankenkonsortium auf. Die effektive Verzinsung stellte sich für Österreich auf 6$^3/_4$%.[6]) Aus dem Erlös wurden zunächst die Markverpflichtungen der beiden Regierungen für Couponzahlungen und Verlosungen gedeckt, darüber hinaus aber auch noch bedeutende Beträge dem kommerziellen Bedarf im Postschecküberweisungsverkehr zur Verfügung gestellt.

---

[5]) Während der Drucklegung dieses Aufsatzes sind die Zeichnungen auf die zweite Kriegsanleihe im Gange. Österreich begibt wieder 5$^1/_2$%ige Schatzscheine, diesmal aber mit zehnjähriger Laufzeit zu 95$^1/_4$ bezw. nach Abzug der Bankprovision zu 94$^3/_4$%, Ungarn 6%ige Rente zu 98 bezw. 97·50% und 5$^1/_2$%ige Rente zu 91·20 bezw. 90·80 (bei Ratenzahlung bezw. sofortiger Vollzahlung). Die 6%ige Anleihe ist frühestens nach fünfeinhalb, die 5$^1/_2$%ige nach zehn Jahren konvertierbar.

[6]) Nach den Mitteilungen des Abgeordneten Steinwender in der „N. F. P.“ vom 6. Februar 1915. Ungarn erhielt zu unbekannten Bedingungen gleichzeitig 100 Millionen Mark.

II.

Das Bestreben, die Kriegskosten möglichst bald und in möglichst großem Umfang auf das Publikum zu überwälzen, ging weniger aus staatsfinanziellen als aus währungspolitischen Erwägungen hervor. Der große Erfolg der Kriegsanleihen in Österreich und Ungarn machte es möglich, die Kriegskosten zunächst ohne weitere Heranziehung der Notenbank zu bestreiten. Der größte Teil der durch die Bezahlung staatlicher Lieferungen und durch vielfache Angstthesaurierungen außer Zirkulation geratenen Banknoten wurde wieder zurückgepumpt, bevor sie inflationistische Wirkungen ausüben könnten. Jedenfalls ist die Notenbank durch die Kriegsanleihen vorerst vor einer weiteren Belastung bewahrt worden.

Daß die Notenbank in die Lage versetzt worden ist, den an sie gestellten staatsfinanziellen Anforderungen zu genügen, dazu hat es in Österreich-Ungarn wie anderwärts besonderer Maßnahmen bedurft. In der ersten Kriegswoche, als noch einige Hoffnung bestand, daß der Krieg mit Serbien lokalisiert bleiben könnte, war die Österreichisch-ungarische Bank zunächst nach Kräften bemüht, die von allen Seiten auf sie einstürmenden Ansprüche voll zu befriedigen. Dabei hatte sich die Bank von der schweren Anspannung, der sie in den letzten Jahren unterworfen war, noch nicht völlig erholt. Ihr Wechselportefeuille war allerdings Mitte Juli um 37 Millionen, ihr Lombardportefeuille um 36 Millionen Kronen niedriger als im Vorjahr, dagegen hatte sie um 253 Millionen Kronen oder nahezu die Hälfte mehr im Eskont und den dreifachen Betrag im Lombard angelegt als im Normaljahr 1910. Und damals war der Metallschatz mit 1704 Millionen Kronen noch wesentlich höher als Mitte Juli des vorigen Jahres. Vor allem war es das Lombardportefeuille, das deutlich noch die Nachwirkungen der kritischen Verhältnisse auf dem Geldmarkt der letzten Jahre zeigte. Eine Wirkung der politischen Besorgnisse seit dem Attentat in Sarajevo auf den Stand der Notenbank ist bis zur Überreichung der befristeten Note an Serbien schwer nachzuweisen. Die Stände in der Notenbank seit Mitte Juni zeigt die folgende Tabelle:

	Gold u. Devisen	Silberkurant Teilmünzen	Banknotenumlauf	Wechselporteфeuille	Lombard	Andere Aktiva	Steuerfrei Notenreserve (+) Steuerpflichtiger Notenumlauf (—)
	Millionen Kronen						
15. Juni	1317	294	2109	651	175	179	+ 102
23. „	1315	297	2082	650	173	168	+ 131
30. „	1315	294	2325	856	195	162	— 116
7. Juli	1311	289	2257	830	199	136	— 57
15. „	1307	289	2172	773	190	127	+ 24
23. „	1298	291	2130	768	168	115	+ 59

Das einzige auffallende Moment ist daran die ständige, wenn auch nicht sehr bedeutende Schwächung des Goldschatzes und die allerdings wesentlich empfindlichere Verminderung der Post „Andere Aktiva“, unter der die Bank ihre nicht in den Metallschatz eingerechneten Devisen und Auslandguthaben ausweist. An Gold und Devisen ergibt sich daraus seit der letzten Juniwoche ein Verlust von etwa 70 Millionen Kronen, der deutlich darauf hinweist, daß die politische Beunruhigung schon vor dem Ultimatum an Serbien die Kündigung namhafter Auslandguthaben in Österreich-Ungarn veranlaßt hat. Ein genauer Einblick in die Entwicklung dieser Wochen ist schon deshalb nicht möglich, weil der Umfang der Rücksendung österreichischer Effekten aus dem Ausland nicht zu übersehen ist, der namentlich in der letzten Zeit vor Schließung der Börse nicht unbeträchtlich gewesen sein dürfte. Zweifellos haben auch spekulative Devisenkäufe zur Kurssteigerung beigetragen. Trotz der namhaften Devisenabgaben der Notenbank waren die Devisenkurse am 23. Juli bereits wesentlich über die Parität gestiegen, und zwar bezeichnenderweise Paris und London in stärkerem Maße als Berlin. Es notierten am Tage der Überreichung des Ultimatums an Serbien (am 23. Juli) Markdevisen 118.02$^1/_2$ (bei einer Parität von 117.56), Franksdevisen 96.12$^1/_2$ (bei einer Parität von 95.22$^1/_2$) und Pfunddevisen 24.21 (bei einer Parität von 24.02). Dagegen war es wohl ein Zeichen des Vertrauens und der geringen Informiertheit, womit die österreichischen und ungarischen Banken die weitere politische Entwicklung beurteilten, daß große Wechseleinreichungen überhaupt unterblieben

und das Portefeuille der Bank seit Ultimo Juni sich ständig verringerte.

Erst mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Serbien am 25. Juli begann sich die Öffentlichkeit des großen Ernstes der Situation bewußt zu werden und damit traten an die Notenbank nach verschiedener Richtung große Aufgaben heran. Die Österreichisch-ungarische Bank erfüllte sie in den ersten Tagen mit einer überaus anerkennenswerten Liberalität. Wie groß die Einreichungen schon vor der Verlautbarung der allgemeinen Mobilisierung waren, ist nicht bekannt worden, da der Ausweis von Ultimo Juli nicht mehr erschien. Aus privaten Informationen erfuhr man, daß am Montag nach dem Ablaufe des Ultimatums (der bekanntlich auf einen Samstag fiel) die Wechseleinreichungen in Wien allein über 140 Millionen betrugen. Vollständig im unklaren ist man sich, ob und in welchem Ausmaße bereits in diesen ersten Tagen die Regierung an die Notenbank herangetreten ist. Jedenfalls dürfte der Status der Österreichisch-ungarischen Bank Ende Juli verhältnismäßig kaum schlechter gewesen sein als der der Deutschen Reichsbank, deren Ausweis zur Zeit, als man in Wien die Veröffentlichung der Bankausweise einstellte, noch nicht bekannt war. Bei der Deutschen Reichsbank hatte sich der Notenumlauf in der letzten Juliwoche um mehr als eine Milliarde Mark, das Wechselportefeuille von 751 Millionen auf 2081 Millionen Mark, und in der ersten Augustwoche der Notenumlauf um eine weitere Milliarde, das Wechselportefeuille um 1·65 Milliarden vermehrt.

Eine weitere Aufgabe der Notenbank war die Befriedigung des verhältnismäßig enormen Devisenbedarfes, dem die Bank, solange Aussicht auf Lokalisierung des Krieges mit Serbien bestand, gleichfalls entsprach. Die Bank gab Devisen zu langsam steigenden Kursen in großen Mengen ab und schickte täglich bedeutende Goldbeträge in das Ausland, um ihren Devisenbestand zu ergänzen, und solange die Bank Devisen abgab, stiegen auch die Devisenkurse nur auf etwa $1^1/_2$% über die Parität. Mit dem Tage der allgemeinen Mobilisierung stellte die Notenbank ihre Devisenabgaben ein.

Die Besorgnis, die das zunächst hervorrief, war sehr groß. Die Banken, die im Auslande Filialen unterhielten (vor allem die Länderbank mit Filialen in Paris und London, die Anglobank mit ihrer

Londoner Niederlassung, der Bankverein mit einer Filiale in Konstantinopel) und die schon in den Tagen seit der Ablehnung des Ultimatums an Serbien bestrebt gewesen waren, ihre ausländischen Niederlassungen mit entsprechenden Barmitteln zu versehen, aber auch die zahlreichen anderen Banken und Bankfirmen, die in Paris für Wechsel und Report Kredit in Anspruch genommen hatten, Industrielle, die für Rohstoffbezüge in London erhebliche Beträge schuldig waren usw. fürchteten die Untergrabung ihres Kredits, da die diplomatischen Beziehungen zwischen den Großmächten noch nicht abgebrochen waren und der Zahlungsverkehr daher formell noch nicht als suspendiert gelten konnte. (Tatsächlich sind einige Millionen Gold, die der Bankverein in diesen Tagen über London nach Konstantinopel sandte, dort nicht mehr angekommen.) Nichtsdestoweniger führte die allseitige stürmische Nachfrage nach Devisen im freien Verkehr schon in den ersten Augusttagen zu sprunghaften Preissteigerungen für ausländische Zahlungsmittel. Es zeigte sich da zum ersten Male die unerfreuliche Kehrseite der seit Jahren mit Erfolg geübten Politik der Notenbank, den Devisenverkehr fast völlig zu monopolisieren. Die Banken hatten sich entwöhnt, größere Devisenbestände zu halten, und das wenige Devisenmaterial, das auf den Markt kam, wurde daher zu rasch steigenden Kursen aufgekauft. Die absolute Sperre der Devisenabgabe bei der Notenbank dauerte allerdings nicht sehr lange. Nach der Überwindung der ersten Panik fand sie sich doch immerhin bereit, für Warenbezüge aus dem Ausland, die für Heereslieferungen bestimmt waren, über Anweisung der Kriegsverwaltung Devisen abzugeben. Und ähnlich entgegenkommend verhielt sich die Notenbank bei Couponzahlungen an das Ausland. Im freien Verkehr aber stiegen Markdevisen in den ersten Oktobertagen bis auf 132, was einem Agio von über 12% entsprach, Schweizer Francs bis auf 113, Lire auf 110. Gerüchte von Verhandlungen über eine Valutaanleihe in Deutschland bewirkten vorübergehend eine erhebliche Verbilligung der ausländischen Zahlungsmittel (Markdevisen auf unter 124) und als die 300 Millionen Mark durch die oben erwähnten Kreditoperationen tatsächlich verfügbar wurden und überdies die Warenausfuhr sich einigermaßen wieder belebte, gelang es eine Zeitlang, die Devisenkurse nicht unbeträchtlich unter ihrem Höchststande von Anfang Ok-

tober zu halten. Allerdings waren inzwischen auch die Ansprüche weit geringer geworden. Die Wareneinfuhr, insbesondere die überseeische, war durch Aus- und Durchfuhrverbote aller neutralen und befreundeten Staaten immer mehr erschwert, überdies gerade infolge des Agios auf das äußerste beschränkt, zum Teil auch der Materialbedarf für Heereszwecke befriedigt. Trotzdem rief besonders die Not an Devisen auf neutrale Plätze die stärkste Kurssteigerung hervor, um so mehr als sich auch in Berlin gegenüber diesen Plätzen ein beträchtliches Disagio einstellte, das bei Bezügen über Deutschland sich mit dem Disagio der Kronen- gegenüber der Markwährung summierte. So stellten sich nach Mitteilung des Generalrates der Österreichisch-ungarischen Bank am 24. Oktober in Wien Devisen New-York 19·55%, Devise Holland 19·22%, Schweiz 17·88%, Italien 14·73%, Schweden auf 12·09% über Pari. Die kursregulierende Wirkung der an sich nicht großen Devisenanleihe hielt daher auch nicht sehr lange vor. Mitte April hatten Devisen New-York ein Agio von 33%, Holland von 30%, Schweiz von 28%, Italien von 18%, Schweden von 26%.

Die Preissteigerung der Devisen und die Schwierigkeit ihrer Beschaffung machten besondere Vorkehrungen zur Erfüllung der Couponverpflichtungen notwendig. Eine einheitliche Regelung dieser Frage kam in Österreich nicht zu stande und die Folge davon war, daß die Praxis der verschiedenen Schuldner stark voneinander abweicht. So löste die österreichische Regierung die Coupons der Goldrente in den ersten Kriegswochen zu *K* 9·52 für 4 Gulden Gold ein[7]), am 11. September erhöhte sie den Einlösungspreis auf *K* 9·90, am 25. September auf *K* 10·05, während er Ende Dezember wieder auf *K* 10·04 herabgesetzt wurde. Der Coupon der zur Selbstzahlung übernommenen Staatsbahnprioritäten wurde zu *K* 96·275 für 100 Francs, der der 3%igen zu *K* 99 für 100 Francs, die Prioritäten der Rudolfsbahn, Elisabethbahn und Staatsbahn zu 124 *K* per 100 Mark eingelöst usw. Die Südbahn löste ihre Francsprioritäten ursprünglich zum Kurse des letzten Börsentages, *K* 95·75 für 100 Francs, ein, seit Anfang Jänner zu *K* 103. Ebenso zahlte der Österreichische Lloyd seine Goldprioritäten nur

[7]) Vergl. zur folgenden Zusammenstellung „Der Österreichische Volkswirt" vom 23. Jänner 1915.

zum Kurse des letzten Börsentages, die Trifailer Kohlenwerke die Francsobligationen zur Parität u. a. m. Die prinzipielle Erörterung dieser Couponfrage nach der juristischen und volkswirtschaftlichen Seite hin würde an dieser Stelle zu weit führen, zumal die Rechtslage in vielen Fällen recht kompliziert ist. Im allgemeinen haben die beiden Regierungen bei ihrem Verhalten die nötige Rücksicht auf den internationalen Kredit geübt. Wie dabei gleichzeitig verhindert worden ist, daß Zinszahlungen an das feindliche Ausland erfolgen, wird in anderem Zusammenhang darzustellen sein. Die formelle Rechtsgrundlage erhielt nur die Praxis der Staatsverwaltung bei der Erfüllung ihrer auf Goldmünzen oder ausländische Währungen lautenden Geldschulden durch eine kaiserliche Verordnung vom 20. März 1915, RGBl. Nr. 69. Danach können privatrechtliche Geldschulden des Staates, welche in den Reichsratsländern zu erfüllen sind und auf Landesgoldmünzen der Kronenwährung lauten, mit allen gesetzlichen Zahlungsmitteln der Kronenwährung beglichen werden; Staatsschulden auf Goldgulden, Dukaten oder eine ausländische Währung können mit allen gesetzlichen Zahlungsmitteln der Kronenwährung unter Anwendung jenes Umrechnungsmaßstabes beglichen werden, den der Finanzminister jeweils festsetzt. Auf die Geldschulden von Privaten erstreckt sich — wie daraus hervorgeht — die Verordnung nicht.

*

Die Österreichisch-ungarische Bank hatte bereits am 27. Juli ihren Zinsfuß von 4 auf 5% erhöht. Am 31. Juli wurde trotz der gleichzeitigen Einstellung der Devisenabgaben eine weitere Erhöhung auf 6% und schon zwei Tage darauf auf 8% beschlossen. Die Zinsfußpolitik, die die Notenbank zu Beginn des Krieges verfolgt hat, ist auch heute, nachdem die finanziellen Vorgänge jener Tage etwas durchsichtiger geworden sind, nicht ganz verständlich. Eine Zinsfußerhöhung kann im wesentlichen zwei Zwecke haben: die Eindämmung der an die Notenbank gestellten Ansprüche und den Schutz der Valuta. Beides konnte mit den Zinsfußerhöhungen unter den gegebenen Umständen nicht erreicht werden. Die Wechsel- und Lombardeinreichungen bei der Notenbank waren nicht die Folge spekulativer Ausschreitungen oder leichtfertiger Kredit-

gewährung, sondern sollten der selbstverständlichen Versorgung der Kreditinstitute mit den angesichts der Gefahren eines Ansturmes der Einleger notwendigen Barmitteln dienen. Keine Bank oder Sparkasse konnte und durfte sich durch die Zinsfußerhöhung abhalten lassen, die zur Sicherstellung ihrer Verpflichtungen erforderlichen Mittel bereit zu stellen, und Angstthesaurierungen wurden durch die Erschwerung der Geldbeschaffung eher gefördert als gehemmt. Eine Schutzwehr für die Valuta aber war um so überflüssiger, als schon in den letzten Julitagen ein regelmäßiger internationaler Zahlungsverkehr aufgehört hatte und die Bank, wie erwähnt, auch für notwendige private Zahlungen an das Ausland keine Devisen mehr abgab. Deshalb war es auch keine Rechtfertigung der Zinsfußerhöhung, daß die Bank von England, deren Zinsfußpolitik übrigens seit vielen Jahren sich öfters als anfechtbar erwiesen hatte, ihren Diskont von 3 auf 4 und weiterhin auf 8 und 10% erhöht hatte. London war der zentrale Geldmarkt der Welt, der in den Tagen vor der Kriegserklärung einem Ansturm von allen Seiten stand zu halten hatte, während ein Goldabfluß von Wien nach London vom Tage der allgemeinen Mobilisierung an schon technisch unmöglich war. Die Zinsfußmaßnahmen der Österreichisch-ungarischen Bank fanden denn auch insbesondere in kaufmännischen und industriellen Kreisen scharfe Kritik, für welche ein 8%iger Zinsfuß in der wirtschaftlichen Krise, die mit Kriegsausbruch eingetreten war, eine unerträgliche Belastung bildete. Aber erst am 20. August entschloß sich die Notenbank, dem Drängen dieser Kreise nachzugeben und den Zinsfuß wieder auf 6% zu ermäßigen. Ende Oktober folgte — schon im Zusammenhang mit der bevorstehenden Anleihe — eine weitere Ermäßigung auf 5½%.[8])

Nach dem Stand vom 23. Juli verfügte die Österreichisch-ungarische Bank über einen Metallschatz (einschließlich der 60 Millionen Kronen einrechenbarer Golddevisen) von 1589 Millionen Kronen. Ihr Banknotenumlauf betrug 2130 Millionen. Ihre weitere Emissionsbefugnis umfaßte daher damals auf Grund der gesetzlichen Bardeckung von zwei Fünftel des Notenumlaufes noch 1842 Millionen Kronen. In den folgenden Tagen dürfte dieser Be-

---

[8]) Als vorbereitender Akt für die zweite Kriegsanleihe wurde am 10. April 1915 der Zinsfuß auf 5% herabgesetzt.

trag allerdings erheblich zusammengeschmolzen sein. Außer den oben erwähnten Goldversendungen ins Ausland, welche die Bank einige Tage hindurch forcierte, um ein übermäßiges Ansteigen der Devisenkurse zu verhindern, mußte sie jedenfalls sehr beträchtliche Summen von Silberkurant- und Teilmünzen an den inneren Verkehr abgeben, weil die Thesaurierung von Hartgeld bald bedrohlichen Umfang annahm. Trotzdem war die Bank Ende Juli von der statutarischen Emissionsgrenze zweifellos noch beträchtlich entfernt und es war nur eine Vorkehrung für die Zukunft, daß mit kaiserlicher Verordnung vom 4. August „die Regierung im Hinblick auf die durch die angeordnete Mobilisierung und durch den Kriegszustand verursachten Verhältnisse ermächtigt wurde, im Einvernehmen mit der ungarischen Regierung außerordentliche Maßnahmen hinsichtlich der Geschäftsführung der Österreichisch-ungarischen Bank zu treffen und zu diesem Zwecke auch von den Bankstatuten abweichende Bestimmungen in Wirksamkeit zu setzen.“ Die Suspension des Bankstatuts diente zunächst der Erweiterung der Emissionsgrenze. Ob eine und welche neue Höchstgrenze der Notenemission der Österreichisch-ungarischen Bank durch die beiden Regierungen gesetzt worden ist, hat man bisher nicht erfahren. Mitgeteilt wurde nur, daß bezüglich der vorgeschriebenen bankmäßigen Bedeckung des Notenumlaufes keine Änderung eintrete. Nach wie vor müssen also die metallisch nicht gedeckten Banknoten ihre Unterlage in statutenmäßig eskontierten, also höchstens dreimonatlichen, mit zwei Unterschriften versehenen Wechseln oder belehnten Edelmetallen, Wertpapieren und Wechseln haben. Wahrscheinlich wurden auch die Bestimmungen über die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Währungsparität außer Kraft gesetzt. Verlautbart wurde darüber nichts.

Die „außerordentlichen Maßnahmen hinsichtlich der Geschäftsführung der Notenbank“, zu denen die Regierung durch die kaiserliche Verordnung ermächtigt wurde, erstreckten sich aber noch auf andere Gebiete. Schon am 5. August beschloß die Bank, die im Statut gleichfalls nicht vorgesehene Ausgabe von Banknoten zu zwei Kronen zur Linderung der inzwischen eingetretenen Kleingeldnot, die in den ersten Kriegstagen zu einer der schwersten finanziellen Kalamitäten geworden war. Ihre Entstehungsgründe

waren mannigfache. Zunächst hatten die Mobilisierungstage tatsächlich einen wesentlich gesteigerten Kleingeldbedarf gebracht. Die Heeresverwaltung brauchte sehr große Beträge zur Auszahlung der Löhnung an die Mannschaft (nur zur Löhnung der Offiziere konnten im allgemeinen Banknoten verwendet werden). Überdies waren die Kassen der Bankfilialen und Sparkassen mit Kleingeld für die Rückzahlungen kleiner Einlagen zu versorgen, welche die ins Feld ziehenden Truppen abhoben, um sie mitzunehmen, so daß nur ein Teil der abgehobenen Beträge sofort wieder in Verkehr kam. Die Hauptschuld an der Erscheinung trug freilich die Thesaurierung, die von der in wirtschaftlichen Dingen meist ganz unwissenden Bevölkerung vorgenommen wurde (zumal sie durch das Moratorium aufgeschreckt war) und die schließlich auch von einsichtigeren Kreisen mitgemacht werden mußte, weil sie das einzige Mittel schien, sich bei kleineren Einkäufen selbst gegen die Kleingeldkalamität zu schützen. So lag anscheinend ein Zirkel vor, aus dem vorerst kein Ausweg zu sehen war. Der Verkehr half sich auf alle mögliche Weise, durch Verwendung von Rechenblocks, Stempel- und Briefmarken u. a. m. Vor den Kassen der Österreichisch-ungarischen Bank staute sich täglich stundenlang das Publikum, um Kleingeld gewechselt zu erhalten, das in vielen Fällen zu Lohnzahlungen notwendig war. Die Bank gab im allgemeinen bloß je 50 *K* Silber- und Nickelgeld ab, sie brachte die bereits eingezogenen Guldenstücke wieder in Umlauf, die staatliche Münze prägte neues Scheidegeld unter Aufgebot ihrer äußersten Leistungsfähigkeit. Mit dem allen konnten jedoch nicht genügende Beträge bereitgestellt werden, um dem scheinbar unersättlichen Bedarf gerecht zu werden. Schon hier zeigte sich ein bisher unaufgeklärter Mangel an Vorbereitung der Notenbank, der freilich in anderer Beziehung — worüber auch zu sprechen sein wird — noch viel bedenklicher zu Tage trat. Als mit der Ausgabe der Zweikronennoten begonnen wurde — der Druck mußte durch eine private Druckerei besorgt werden und verzögerte sich durch längere Zeit — waren dank der energischen Selbsthilfe des Publikums, der Aufklärung der Öffentlichkeit und einiger zweckmäßiger Verwaltungsmaßnahmen, um größere Kleingeldbeträge im Verkehr zu erhalten (so durch ein Verwechslungsverbot an die Schaffner der städtischen Straßenbahnen) die ärgste Not bereits überwunden.

Von der eine Zeitlang gleichfalls geplanten Ausgabe von Einkronennoten konnte daher abgesehen werden.[9])

Schließlich wurden die Geschäftsbestimmungen der Österreichisch-ungarischen Bank auch dahin geändert, daß sie — allerdings wieder erst mit beträchtlicher Verspätung — den Kreis der von ihr zum Lombard zugelassenen Wertpapiere erweiterte. Die Schließung der Börse hatte die Notwendigkeit mit sich gebracht, eine Verwertungsmöglichkeit derjenigen Effekten zu schaffen, welche bis dahin nicht in der Liste der lombardfähigen Papiere enthalten waren. Hieher gehörte eine große Reihe von festverzinslichen Werten, wie auch die meisten Industriepapiere und Versicherungsaktien. Bankaktien blieben nach wie vor von der Belehnung ausgeschlossen. Man wollte nicht durch differenzierte Behandlung der Aktien einzelner Banken den Kredit der einen vor dem der anderen erhöhen, während eine gleichmäßige Behandlung der Bankaktien bei der Belehnung mit Rücksicht auf ihren verschiedenen inneren Wert unzulässig erschien. Die Erweiterung der Liste der bei der Notenbank zum Lombard zugelassenen Werte war allerdings nur eine interimistische Maßnahme, da die später durchgeführte Gründung der Darlehenskassen der Notenbank dieses Geschäft zum Teil wieder abnahm. Erwähnt

[9]) Beträchtlich später erst unternahm die Österreichisch-ungarische Bank eine Art Rechtfertigungsversuch für den Kleingeldmangel. Mitte September erschien ein Ausweis über die seit Kriegsbeginn ausgegebenen kleinen Zahlungsmittel. Danach erfuhr der Umlauf an kleinen Notenabschnitten, an Silberkurant- und Teilmünzen in der Zeit vom 23. Juli bis zum 15. September folgende Steigerung: *K* 558,933.360 Zwanzigkronennoten, *K* 103,671.870 Zehnkronennoten, *K* 43,367.844 Zweikronennoten, zusammen kleine Banknoten im Betrage von *K* 705,973.074 ferner *K* 42,277.572 Silberkurantmünzen und schießlich Teilmünzen: Fünfkronenstücke *K* 16,518.355, Zweikronenstücke *K* 2,192.524, Einkronenstücke *K* 52,114.516, Zwanzighellerstücke 10,877.771 *K*, Zehnhellerstücke *K* 4,732.536, Zwei- und Einhellerstücke *K* 450.145, zusammen Teilmünzen *K* 86,885.847. Die gesamte Ausgabe kleiner Teilzahlungsmittel betrug sonach bis Mitte September *K* 835,136.493. Der offizielle Kommentar zu diesem Ausweis meinte, „daß diese Ziffern zur Evidenz beweisen, daß der Österreichisch-Ungarischen Bank an dem unleugbaren da und dort eingetretenen Kleingeldmangel keine Schuld beizumessen sei“. Gegen diesen Beweis wäre freilich vielleicht einzuwenden gewesen, daß, von den Zwanzig- und Zehnkronennoten abgesehen, an denen sich Mangel kaum fühlbar machte, ein sehr großer Teil der kleinen Zahlungsmittel trotz forcierter Prägung und beschleunigtem Druck der Zweikronennoten erst zu einer Zeit in Umlauf kam, da die Kalamität bereits bedeutend schwächer geworden war.

werden mag auch die Lombarderweiterung auf Wechsel mit längerer Laufzeit als drei Monaten, die anscheinend im Zusammenhang mit der Gründung der Kriegskreditbank erfolgte, und auf Sparkassebücher, was vor allem den galizischen Flüchtlingen zugute kommen sollte.

III.

Mit dem Tage der allgemeinen Mobilisierung vollzog die Politik der Notenbank, wie erwähnt, eine durchgreifende Schwenkung. War sie bis dahin allen an sie herangetretenen Ansprüchen in kulantester Weise gerecht geworden, so übte sie nunmehr eine Zurückhaltung, die auf vielen Seiten Befremden hervorrief. Erst später erfuhr man, daß diese Zurückhaltung der Notenbank nicht ganz freiwillig war. Es war in erster Linie ein Mangel an technischer Vorbereitung, der sie dazu nötigte: Die Bank verfügte über keinen hinreichenden Notenvorrat, um den stürmischen Anforderungen, die mit dem Tage der allgemeinen Mobilisierung auf sie von allen Seiten hereinbrechen mußten, voll zu entsprechen. Die Notendruckerei arbeitete Tag und Nacht, um dem Mangel an Noten einigermaßen abzuhelfen, aber es dauerte geraume Zeit, bis er überwunden war, zumal die Angstthesaurierungen des Publikums sich nicht nur auf Metallgeld, sondern auch auf Banknoten erstreckten. Inzwischen mußte man zu außerordentlichen Maßnahmen seine Zuflucht nehmen, um das Kreditgebäude der ganzen Volkswirtschaft vor den schwersten Erschütterungen zu bewahren. Wir glauben mit der Behauptung nicht fehl zu gehen, daß in diesem scheinbar so geringfügigen technischen Mangel der wichtigste Grund für die Erlassung des Moratoriums zu suchen ist und darin auch eine volle Rechtfertigung für diese seither so vielfach angefeindete Maßnahme liegt. Eine aktenmäßige Darstellung der Vorgänge in jenen Tagen ist freilich heute noch nicht möglich, aber eben deshalb muß sich eine wissenschaftliche Kritik bis auf weiteres einige Zurückhaltung auferlegen. Wir möchten dies insbesondere auch gegenüber manchem strengen Urteil, das von autorativer Seite über die Einführung des Moratoriums laut geworden ist, betonen. Nach unserer Kenntnis der Vorgänge vor der Erlassung des Moratoriums scheint es uns festzustehen, daß das Moratorium in Österreich-Ungarn in erster Linie

nicht mit Rücksicht auf die geringe Liquidität mancher Banken und Sparkassen, sondern wegen der Weigerung der Notenbank notwendig gewesen ist, den Banken und Sparkassen eine allgemein bindende Zusage der Unterstützung zu machen. Dabei ist natürlich nicht zu bestreiten, daß einer Reihe kleinerer Kreditinstitute namentlich in der Provinz und noch mehr in Ungarn das Moratorium überaus erwünscht gewesen sein mag, und vielleicht wäre das eine oder andere kleinere Provinzinstitut, das durch seine leichtfertige Kreditpolitik seit Jahren die niemals allzu große Existenzberechtigung vollends eingebüßt haben mag, zusammengebrochen. Aber auch die flüssigste Bank hätte in Verlegenheit geraten können, wenn sie nicht in der Lage war, ihre liquidesten Anlagen, ihr kurzfristiges Wechselportefeuille und ihre pupillarsicheren Effekten bei der Notenbank zu mobilisieren. Ob die Österreichisch-ungarische Bank, wie von vielen Seiten behauptet wird, nicht größere Zurückhaltung geübt hat, als notwendig und unter den gegebenen Verhältnissen zulässig war, weshalb die Notenbank von den mit der Entwicklung der politischen Vorgänge vertrauten Regierungsstellen über den Ernst der Lage nicht rechtzeitig unterrichtet und zur Einleitung der notwendigen Vorkehrungen veranlaßt worden ist, das kann heute, wie gesagt, nicht einwandfrei entschieden werden. Ebensowenig, ob es, da man es nun einmal unterließ, die Notenbank fortlaufend politisch zu informieren, unmöglich gewesen ist, eine Moratoriumsverordnung vorzubereiten, der die Mängel der eiligen Improvisation in geringerem Maße zu eigen gewesen wären. Im übrigen aber sind Härten bei einem Moratorium unvermeidlich und die Kunst des Gesetzgebers kann — wirtschaftlich, nicht juristisch betrachtet — nur darin bestehen, die Stundung von Forderungen, beziehungsweise die Ausnahmen von der Stundung der wirtschaftlichen Struktur des Landes möglichst anzupassen. Darauf ist es auch hauptsächlich zurückzuführen, daß die Stundungsvorschriften in Österreich und Ungarn bei jeder Ergänzung immer weiter von einander abweichen.

Die Wiener Zeitung vom 1. August veröffentlichte die *kaiserliche Verordnung über eine Stundung privatrechtlicher Forderungen.* Vor dem 1. August 1914 entstandene privatrechtliche Geldforderungen wurden, wenn sie zwischen dem 1. und

14. August fällig wurden auf 14 Tage vom Fälligkeitstage an gestundet. Ausgenommen von der Stundung waren nur die Rückforderungen von Beträgen bis zu 200 *K* aus Einlagen bei Kreditinstituten oder Forderungen gegen sie aus laufender Rechnung, Forderungen aus Dienst- und Lohnverträgen, Forderungen aus Mietverträgen, Rentenforderungen und Ansprüche auf Leistung des Unterhaltes und Ansprüche auf Zahlung von Zinsen und Kapitalsrückzahlungen aus staatlichen Schulden und staatsgarantierten Verpflichtungen. Der Lückenhaftigkeit dieser Verfügung war man sich von Anfang an auf allen Seiten bewußt und es war sofort klar, daß ihre genaue Durchführung überhaupt nicht möglich war. Man konnte nicht einerseits die Mietzinse fällig stellen, wenn man andererseits den Mietern die Möglichkeit nahm, entsprechende Abhebungen von ihren Bankkonten zu machen. Der 1. August war in Wien und in einer Reihe anderer Städte Mietzinstermin, überdies waren Unsummen von Löhnen und Gehalten fällig, an deren Auszahlung nicht zu denken war, wenn die Banken ihrerseits die Auszahlung verweigerten. Der offiziöse Kommentar ging über alle diese Schwierigkeiten hinweg. Er bewegte sich mehr in allgemeinen Erörterungen, die bezeichnenderweise gegen eine Beunruhigung der Bevölkerung durch das Moratorium gerichtet waren. Das verfügte Moratorium — wie es darin unter anderem heißt — sei nicht nur ein Schutz der einzelnen Schuldner, sondern eine Schutzmaßregel für die gesamte Volkswirtschaft, nicht zuletzt auch für die Gläubiger. Zu den Schuldnern seien aber auch alle Banken, Sparkassen und sonstigen Geld- und Kreditinstitute zu zählen, welche fremde Gelder verwalten. Ältere Erfahrungen sowie die Erfahrungen der allerletzten Tage und Stunden hätten erwiesen, daß die Bevölkerung in übertriebener und ungerechtfertigter Ängstlichkeit nur allzu sehr geneigt sei, über ihren tatsächlichen und notwendigen Lebens- und Geschäftsbedarf hinaus Barvorräte aufzustapeln, deren überstürzte Entziehung aus dem Gesamtumlauf zu fühlbaren schweren nachteiligen Rückwirkungen auf das Funktionieren des gesamten Wirtschaftsorganismus führe. Durch die Maßnahmen des Moratoriums werde es niemandem unmöglich gemacht, die allerwichtigsten Lebensbedürfnisse zu befriedigen und es brauche niemand um sein Geld besorgt zu sein, da weder durch den Kriegszustand noch

durch das Moratorium irgendwie die Sicherheit der Einlagen und Spargelder herabgemindert werde und durch das Moratorium nur eine zeitlich und örtlich gleichmäßige Verteilung der vorhandenen Barbestände in vorübergehenden Zeitläuften bezielt werde, in welchen die Kreditwirtschaft durch Ereignisse von außergewöhnlicher Bedeutung naturgemäß Beengungen ausgesetzt sei.

Von den zahlreichen Wirkungen, welche das Moratorium hervorgerufen hat, von seiner weiteren Entwicklung, seinem allmählichen Abbau wird weiterhin im Zusammenhang noch zu sprechen sein. An dieser Stelle haben wir seine Einführung erwähnen müssen, weil es in erster Linie zum Verständnis der Erscheinungen nötig ist, die sich in den ersten Kriegstagen im Geld- und Kreditverkehr bei den Banken und Sparkassen gezeigt haben. Der Krieg hat die Kreditwirtschaft Österreich-Ungarns in einer verhältnismäßig günstigen Verfassung angetroffen. Es ist heute kaum auszudenken, welche Folgen der Kriegsausbruch nach sich gezogen hätte, wenn die Anspannung, die noch während des größten Teiles des Jahres 1913 geherrscht hatte, nicht inzwischen gewichen wäre. Es sei nur daran erinnert, daß die Österreichisch-ungarische Bank vom Herbste 1912 bis Ende November 1913 einen 6 %igen Zinsfuß aufrecht erhalten hat, daß sie erst in der dritten Juniwoche des Jahres 1914 zum ersten Male seit dem August 1912 aus der Steuerpflicht herausgekommen ist. Die Liquidation einer von stark spekulativen Momenten beherrschten Hochkonjunktur hatte zwar schon im Herbste 1912 mit Ausbruch des Balkankrieges begonnen, aber auf dem Kapitalsmarkte ging sie erst Anfang des Jahres 1914 zu Ende, so daß die Notenbank zum ersten Male seit 1911 zu einem 4 %igen Zinsfuß zurückkehren konnte. Die Banken waren liquid, wie seit Jahren nicht, die schwächsten Firmen waren schon in den vorangegangenen Jahren zusammengebrochen, die übermäßigen Außenstände eingeschränkt worden. Die Wiener Großbanken und Mittelbanken erklären auch heute noch, daß sie das Moratorium nicht gebraucht hätten, wenn sich die Notenbank ihnen in notwendigem Ausmaße für Eskompte und Lombard zur Unterstützung bereit erklärt hätte. Ob es zutrifft, daß die Banken sich auch einstimmig in diesem Sinne in den der Erlassung des Moratoriums vorangehenden Regierungsverhandlungen geäußert haben, daran dürfte freilich einiger Zweifel gestattet sein. Der Umstand,

daß sie nachträglich vom Moratorium nur verhältnismäßig geringen Gebrauch gemacht haben, beweist es noch nicht, da man am Tage der allgemeinen Mobilisierung nicht wissen konnte, welchen Umfang der Ansturm der Einleger annehmen würde.

Ein ganz klares Bild hat man davon auch heute nicht, insbesondere fehlen verläßliche Nachrichten aus der Provinz und aus Ungarn. Aber es scheint doch festzustehen, daß Runs nur in verschwindend geringem Umfange stattgefunden haben. Daß die Abhebungen trotzdem einen sehr großen Umfang annahmen, war unter den gegebenen Verhältnissen selbstverständlich. Der 1. August stellt als Zinstermin auch in normalen Jahren regelmäßig an die Kreditinstitute starke Ansprüche. Diesmal kamen dazu die Millionen, die die Einberufenen an alten Ersparnissen abhoben, um sie mit ins Feld zu nehmen oder ihre Ausrüstung zu ergänzen, und die zahllosen Angstabhebungen. Noch am Abend des 31. Juli traten die Direktoren der Wiener Banken zusammen und beschlossen über die durch das Moratorium gezogene Grenze hinaus auf Einlagebücher 400 *K*, vom Kontokorrent 3 % und überdies jene Beträge an ihre Gläubiger auszuzahlen, die sie nachweislich zur Bezahlung von Mietzinsen oder Löhnen und Gehältern brauchten. In den folgenden Tagen, als die erste Erregung sich gelegt hatte, übten die Banken mit ganz vereinzelten Ausnahmen noch weitergehendes Entgegenkommen, wobei überall das Bestreben vorwaltete, möglichst zu individualisieren, um so alle gerechten Ansprüche zu befriedigen und trotzdem Angstthesaurierungen von Bargeld zu verhindern. Am Morgen des 1. August ergaben sich allerdings noch an vielen Stellen Reibungen. Zahlreiche Wechselstuben und Filialen waren noch nicht in Kenntnis der von der Zentrale ausgegebenen Instruktionen, zum Teil auch wohl nicht mit genügenden Barmitteln ausgestattet, doch wurden die Klagen in den folgenden Tagen immer schwächer. Keinen Gebrauch vom Moratorium machte die Postsparkasse, die sich während der ganzen Zeit auf der Höhe ihrer Aufgabe zeigte, ebenso in den ersten Tagen die Erste Österreichische Sparkasse, die auch späterhin wegen der Ungewißheit, ob sie jederzeit den nötigen Rückhalt bei der Notenbank finden würde, die Abhebungen mit tausend Kronen begrenzte, also noch immer über das von den meisten Banken festgehaltene Minimum beträchtlich hinausging. Die tat-

sächliche Praxis der Banken wurde übrigens schon in der vierzehn Tage später erlassenen zweiten Moratoriumsverordnung gesetzliche Norm.

*

Die erste wirtschaftliche Institution, die vom Kriege betroffen wurde, war die Börse. Die österreichischen Börsen waren an dem Tage, da das Ultimatum an Serbien ablief, zum letzten Male in Tätigkeit. An dem Sonntag, der diesem Tage folgte, wurde zunächst die Suspension des Börsenverkehrs für drei Tage beschlossen und nach deren Ablauf auf unbestimmte Zeit verlängert. Die Schließung betraf alle Effekten- und fast alle Warenbörsen der Monarchie, dagegen nahmen die Börsen für landwirtschaftliche Produkte bald ihre Tätigkeit wieder auf, konnten aber in Österreich wegen des Verbotes eines Terminhandels und des Mangels an effektiver Ware nur eine ganz beschränkte Wirksamkeit entfalten. Die österreichischen Börsen waren die ersten, die ihre Tätigkeit einstellten, weil Österreich der erste Staat war, der in den kriegerischen Konflikt hineingezogen wurde. Daß der Kriegszustand in Österreich um eine volle Woche früher eintrat als in den anderen europäischen Großstaaten, das machte hier die außerordentliche Maßnahme zuerst nötig. Im Auslande zögerte man diesem Beispiel zu folgen nur kurze Zeit. Schon nach wenigen Tagen wurden sämtliche Börsen Europas wie auch die Effektenbörsen in Amerika geschlossen. Jede Börse, die sich ausgeschlossen hätte, würde sich der Gefahr ausgesetzt haben, mit Verkaufsaufträgen aus den anderen Staaten überschwemmt zu werden und dadurch auch die heimischen Papiere einer tiefgehenden und unbegründeten Entwertung preiszugeben. Auch in Wien, wo man vor die Frage der Börsenschließung zuerst gestellt war, schwankte man einige Zeit, ob es nicht vorzuziehen wäre, ein starkes Interventionssyndikat aus Banken und großen Privatbankiers zu bilden. Indes war diese Lösung abgesehen von der völligen Ungewißheit über die Wirkung eines Kriegsausbruches auf das Effekten besitzende Publikum dadurch fast unmöglich gemacht, daß der letzte Börsentag, der Samstag, infolge von Gerüchten über eine nachgiebige Antwort Serbiens, die zugleich in Wien und im Ausland verbreitet wurden, zu unsinnig hohen Kursen geschlossen hatte.

Die Wiener Börse — bei der Bedeutungslosigkeit unserer Provinzbörsen brauchen wir nur von dieser zu sprechen — war schon einige Monate vorher durch fortgesetzte Verkäufe und Exekutionen bedenklich geschwächt, ohne daß dem die wachsende Geldflüssigkeit entgegenwirkte. Begünstigt worden war der ständige Kursrückgang dadurch, daß das Kursniveau im allgemeinen während der Zeit des wirtschaftlichen Niederganges seit dem Herbst 1912 verhältnismäßig starken Widerstand geleistet hatte und daher das Mißverhältnis zwischen Kurs und Ertrag der meisten Dividendenwerte immer krasser geworden war. In den letzten Wochen vor Kriegsausbruch schien allerdings der Reinigungsprozeß, dem der Markt lange unterworfen war, im wesentlichen beendigt zu sein und wenn auch andauernd Ware auf den Markt kam, so fand sich doch, obgleich bei weichenden Kursen, regelmäßig hinreichende Nachfrage. Als sich der Konflikt mit Serbien zuspitzte, hatte sich jedoch die Kontremine wieder sehr weit vorgewagt und mußte daher beim ersten Aufflattern beruhigender Gerüchte zu überstürzten Deckungen schreiten.

Mit der Schließung der Börse stellte sich sofort das Bedürfnis heraus, die schwebenden Engagements in irgend einer Form abzuwickeln. Wieder war die Wiener Börse die erste von den großen Börsen der Welt, der diese schwierige Aufgabe gelingen sollte. Zunächst wurde der Ultimo Juli-Kassatag um einen Monat, also auf Anfang September verschoben. Ebenso die drei anderen für den Monat August vorgesehenen Kassatage. In der Zwischenzeit regelte ein engeres Komitee der Börsenkammer im Einverständnis mit Delegierten der Banken die Formen, unter denen dieser Kassatag trotz des Moratoriums abgehalten werden sollte. Die Banken erklärten sich bald bereit, die dafür erforderlichen Mittel innerhalb gewisser Grenzen beizustellen. Die Hilfsaktion der Banken sollte sich nach drei Richtungen erstrecken. Zunächst mußte die Versorgung von Hapositionen sichergestellt werden, das heißt, Wertpapiere, die Börsenfirmen für sich oder für ihre Kunden in spekulativer Absicht gekauft hatten und nicht voll bezahlen konnten, belehnt werden. Die Banken erklärten sich dazu bereit, falls ein 20%iger Einschuß, von den Tiefkursen des letzten Börsentages gerechnet, geleistet würde. Zweitens mußten diejenigen Firmen, die diesen Einschuß zu leisten nicht im stande

waren, die Möglichkeit erhalten, zu verkaufen. Das Bankenkonsortium machte sich daher erbötig, solche Effekten zu Kursen, die im Einvernehmen mit der Börsenkammer festgesetzt werden sollten, zu übernehmen, beziehungsweise sie vorher kauflustigen Kapitalisten anzubieten. Und drittens wurde für diejenigen Firmen, die ihre Differenzen nicht voll bezahlen konnten, um ein Umsichgreifen von Insolvenzen zu verhindern, ein Hilfsfonds gebildet. Die Durchführung dieser Hilfsaktion hatte jedoch zur Voraussetzung, daß die Börsenmitglieder sich verpflichteten, für sich vom Moratorium keinen Gebrauch zu machen, was wieder nur dadurch möglich wurde, daß auch ihre Forderungen gegen ihre Kunden vom Moratorium ausgenommen wurden. Die Börsekammer nötigte die Börsenmitglieder unter Androhung von Geldstrafen und des Ausschlusses vor der mit der Regelung des Kassatages betrauten Kommission zu erscheinen und daselbst über die Natur und Abwicklung ihrer Geschäfte Auskunft zu erteilen, sowie sich zum Verzicht auf das Moratorium zu verpflichten. Den Rückgriff auf ihre Kunden eröffnete den Börsenfirmen eine Nachtragsverordnung zum Moratorium vom 25. August, wonach Geldforderungen für verkaufte Sachen oder gelieferte Waren auf Grund von Verträgen, die vor dem 1. August 1914 abgeschlossen worden sind, wenn die Übergabe oder Lieferung erst nach dem 31. Juli vorgenommen worden ist oder vorgenommen wird, von der Stundung ausgenommen wurden.

Der Kassatag am 3. September verlief nach diesen Vorbereitungen ohne Schwierigkeiten. Die Banken hatten für Reportzwecke etwa 15 Millionen Kronen aufzubringen, Effekten, die wegen der Unfähigkeit, den erforderlichen Nachschuß zu leisten, verkauft werden mußten, konnten fast durchwegs bei kauflustigen Privaten oder deckungsbedürftigen Kontremineuren untergebracht werden, und zwar zu Kursen, die meist nicht wesentlich niedriger waren als die Tiefkurse vom 25. Juli. Der Hilfsfonds wurde nur von ganz wenigen Firmen mit mäßigen Beträgen in Anspruch genommen, so daß der Markt trotz der stürmischen Vorgänge, denen er ausgesetzt war, keine einzige Insolvenz zu beklagen hatte. Der Erfolg dieser Hilfsaktion ist jedoch auch für die Zukunft insofern von Bedeutung, als durch sie der Wiederaufnahme eines normalen Börsenverkehrs in wirksamer Weise vorgearbeitet ist.

Indes ist davon derzeit weder in Österreich-Ungarn noch in Deutschland die Rede, obwohl die Westbörsen — zum Teil unter beträchtlichen Einschränkungen — einem offiziellen Verkehr inzwischen wieder geöffnet worden sind.

IV.

„Aufrechterhaltung der Wirtschaft" war die Parole, die vom Moment des Kriegsausbruches zur Bekämpfung der anfänglich in ihrem Umfang und ihrer Tragweite unabsehbaren wirtschaftlichen Krise ausgegeben wurde. Gesetzgeberische und administrative Maßnahmen suchten zur annähernden Erreichung dieses Zieles so viel wie möglich beizutragen, aber sie allein reichten natürlich nicht aus. Die Mitwirkung aller industriellen und agrarischen Körperschaften, der Gewerkschaften, der Presse usw., mußte gleichzeitig einsetzen, um die Wirtschaft über die erste, die schwerste Zeit hinüberzubringen. Durch die Einberufung von Millionen Männern, die allgemeine Sperrung des Bahnverkehrs, die völlige Unterbindung des Seeverkehrs, die Isolierung vom Ausland und insbesondere von den überseeischen Gebieten war naturgemäß im ersten Augenblick eine ungeheure Erschütterung des gesamten Wirtschaftskörpers eingetreten. Kopflosigkeit und individueller Eigennutz taten das ihrige, die Wirkungen dieser Erschütterung womöglich zu verschärfen. Von allen Seiten wurden Betriebseinstellungen oder einschneidende Betriebseinschränkungen, Kündigungen und Entlassungen von Arbeitern und Angestellten gemeldet. Die Einstellung des Bahnverkehrs bedrohte die regelmäßige Approvisionierung, namentlich der großen Konsumzentren, die Kohlenversorgung weiter Industriegebiete, die vorübergehende Sperre des Telephon- und Telegrammverkehrs für Private, Verzögerungen und Einschränkungen des Postverkehrs unterbanden die Möglichkeit der interlokalen Verständigung, wodurch in die Situation ein neues Moment der Unsicherheit hineingetragen wurde. Es wäre ein zweckloses Beginnen ex post zu erörtern, wie weit das zu vermeiden gewesen wäre. Heute sieht man klar, daß die Panik der ersten Wochen übertrieben gewesen ist.

Über den Umfang der Arbeitslosigkeit in den ersten Kriegsmonaten ist zuverlässiges und umfassendes Material in Öster-

reich nicht vorhanden. Das arbeitsstatistische Amt des Handelsministeriums veranstaltete allerdings bei den Gewerbeinspektoren bald nach Kriegsbeginn eine Umfrage über die seit Kriegsausbruch erfolgten Einstellungen und Einschränkungen industrieller Betriebe. Ihre Berichte erstreckten sich jedoch im wesentlichen nur auf größere Fabriksbetriebe; Kleingewerbe und Heimarbeit, in denen sich die Arbeitslosigkeit von Anfang an am stärksten ausbreitete, erfassten sie nur zum geringen Teil. Überdies fußten diese Berichte der Gewerbeinspektoren hauptsächlich auf ihren zufälligen persönlichen Kenntnissen und Wahrnehmungen, ohne daß von systematischen Erhebungen die Rede sein konnte. Die Erhebungen hatten auch nicht statistische Zwecke, sondern sollten vor allem der Verwaltung Einblick in die Ursachen der Betriebseinstellung geben und damit die Möglichkeit, diese Ursachen eventuell zu beseitigen. Aus diesem Grunde und weil es sich lediglich um eine Teilerhebung handelt, hat das arbeitsstatistische Amt die Veröffentlichung der so gewonnenen Daten unterlassen, sie aber uns in dankenswerter Weise für die Zwecke dieser Arbeit zur Verfügung gestellt, da sie, wenn auch ohne eigentlichen statistischen Wert, doch eine symptomatische Bedeutung besitzen.

In diesem Sinne sind allerdings die Daten von hohem Interesse.[10])

	Betriebe		Entlassene [11])
	eingestellte	reduzierte	Arbeiter und Angestellte
Niederösterreich	11.271	1730	40.601
Vorarlberg	433	87	730
Böhmen	1.519	3234	95.060
Galizien	1.027	414	10.718
Andere Kronländer . . .	904	2263	64.568
Summa .	15.154	7728	211.677

[10]) Sämtliche Daten stützen sich auf das bis zum 15. Oktober eingelangte Material.

[11]) Ohne die zur militärischen Dienstleistung Einberufenen und ohne jene Arbeiter, die von ihrem Betriebe ohne Lösung des Arbeitsverhältnisses „beurlaubt“ wurden oder „aussetzten“, noch jene, die freiwillig aus der Arbeit getreten sind.

Daß Niederösterreich darin so ungeheuer überwiegt, ist allerdings in erster Linie auf Mängel der Erhebung zurückzuführen, weist aber doch auch auf die allgemein beobachtete Tatsache hin, daß in den ersten Wochen die überstürzten Betriebseinschränkungen im städtischen Detailhandel besonders häufig gewesen, in der Großstadt auch die Konfektionsindustrie und das Kleingewerbe am stärksten vertreten sind. Wie sich die Betriebseinschränkungen und Entlassungen auf die wichtigsten Industrien verteilen, zeigt die folgende Aufstellung:

	Betriebe[10]		
	eingestellte	reduzierte	Entlassene[11]
Ind. in Steinen, Erden etc.	1.147	1.496	48.843
Metallverarbeitung	306	551	25.604
Erzg. v. Maschinen, Apparaten usw.	173	438	16.115
Ind. in Holzwaren	401	358	14.905
Textilindustrie	841	1.164	44.726
Bekleidungsindustrie	11.140	1.325	18.919
Papierindustrie	103	238	7.942
Ind. in Nahrungs- und Genußmitteln	759	525	5.605
Chemische Industrie	39	147	4.229
Baugewerbe	139	672	12.949
Diverse	106	814	11.840
Summa	15.154	7.728	211.677

Es zeigt sich, daß am schwersten zunächst die Investitions- und Luxusindustrien betroffen worden sind. Unter Investitionsindustrien fassen wir dabei die Betriebe zur Erzeugung von Baumaterialien, Bauunternehmungen, Eisenwerke, Maschinenfabriken usw. zusammen, unter Luxusindustrien große Teile der Holz verarbeitenden Betriebe, insbesondere Möbelfabriken, Klavierfabriken und dergleichen, ferner die Bekleidungsindustrien.

Die dritte Tabelle sucht schließlich die erfassten Betriebseinstellungen, beziehungsweise Einschränkungen nach ihren Ursachen zu gruppieren, wobei freilich in sehr vielen Fällen mehrere Ursachen zugleich wirksam gewesen sein mögen. Wir können auch hier nur wieder die wichtigsten Industrien anführen:

[10]) [11]) Siehe vorige Seite.

Zahl der Betriebseinstellungen bezw. Einschränkungen mit der Ursache [12])

	Einberufungen	Kohlenmangel	Mangel an Produktionsmitteln	Geld- und Kredit-Mangel	Verkehrsstörungen	Absatzmangel
Ind. in Steinen Erd.	608	459	268	788	1.460	2.060
Metallverarbeitung	253	114	310	264	582	712
Erzg. v. Maschinen, Apparaten	173	52	156	189	294	355
Ind. in Holzwaren	400	36	127	301	352	561
Textilindustrie	209	222	760	1.281	1.421	1.849
Bekleidungsind.	117	3	45	202	97	12.229
Papierindustrie	97	60	88	84	225	279
Ind. in Nahrungs- und Genußmitteln	357	55	270	104	243	196
Chemische Industrie	69	26	83	33	96	88
Baugewerbe	895	75	199	922	197	1.064
Diverse	156	11	71	226	117	359
Summa	3.334	1.113	2.377	4.394	5.084	19.752

Aus dieser Tabelle geht hervor, daß die wichtigste Ursache der Betriebseinstellungen und Betriebseinschränkungen der Absatzmangel gewesen ist, der sich am schärfsten in der Bekleidungsindustrie fühlbar machte. Von Verkehrsstockungen wurden am meisten die Industrien der Steine und Erden, die Glas- und Textilindustrie betroffen. Textilindustrie und Baugewerbe hatten auch am meisten mit Kreditschwierigkeiten zu kämpfen, die Textilindustrie überdies mit dem Mangel an Rohstoffen. Auf die Wirksamkeit der einzelnen Ursachen der Krise und ihre Bekämpfung werden wir noch zurückzukommen haben. Daß das Bild, welches die obigen Tabellen geben, im wesentlichen zutreffend ist, zeigt eine weitgehende Übereinstimmung mit dem Ergebnis der regelmäßigen Erhebungen, welche das Arbeitsstatistische Amt bei den Gewerkschaften über den Umfang der Arbeitslosigkeit vornimmt. Leider hat auch die Berichterstattung der Gewerkschaften an das Arbeitsstatistische Amt im Krieg eine immer größere Einschränkung erfahren, so daß nur die Ziffern bis zum November wirklichen Aufschluß gewähren. Die Ziffern der folgenden Monate stützen sich bereits nur auf die Mitteilungen

[12]) Betriebe mit Angabe mehrerer Ursachen wurden bei jeder derselben gezählt.

so weniger Gewerkschaften, beziehungsweise berichtender Lokalstellen, daß den Zufälligkeiten der Berichterstattung ein allzu weiter Spielraum gelassen ist.[13])

Über den Monat August berichteten noch 33 Verbände mit 1342 berichtenden Lokalstellen. Diese hatten Ende August 195.513 Mitglieder (163.945 Männer und 31.568 Frauen), wovon 17·2 % (15·8 % Männer und 24·8 % Frauen) arbeitslos waren. Im September änderte sich dieses Verhältnis nur sehr wenig. Für den September berichteten bis 15. Jänner 31 Verbände mit 1277 berichtenden Lokalstellen. Diese hatten Ende September 169.860 Mitglieder (139.045 Männer und 30.825 Frauen) davon 16·8 % (14·9 % Männer und 26·4 % Frauen) Arbeitslose. Für den Monat Oktober lagen bis zum gleichen Termin Berichte von 29 Verbänden mit 1199 berichtenden Lokalstellen, für den November von 23 Verbänden mit 787 berichtenden Lokalstellen vor. Diese hatten Ende Oktober 153.992 Mitglieder (127.145 Männer und 26.847 Frauen) davon 12·4 % (10·5 % Männer und 21·1 % Frauen) Arbeitslose, Ende November 118.020 Mitglieder (95.933 Männer und 22.087 Frauen), davon 10 % (8·2 % Männer und 18 % Frauen) arbeitslos. In den einzelnen Industrien zeigt sich natürlich die größte Verschiedenheit. Die folgende Tabelle sucht die Entwicklung von August bis November bei einigen der größten Verbände darzustellen:

	August	September	Oktober	November
	Arbeitslose in Prozenten der Mitglieder			
Metallarbeiter	14·2	8·4	3·7	2·2
Holzarbeiter	20·5	22·0	12·2	—
Drechsler	62·1	44·8	4·2	—
Steinarbeiter	17·6	18·5	11·0	7·5
Textilarbeiter (Union)	21·3	23·2	18·4	11·6
Christl. Textilarbeiterverband	14·5	31·4	—	—
Hut- u. Filzwarenarbeiter	54·5	45·1	41·4	44·2
Arbeiter der chemischen Industrie	5·3	6·9	5·1	—
Zimmerverbände	24·4	18·7	—	—
Buchdrucker	15·4	20·1	17·5	14·9

[13]) Wir können im folgenden nur die wichtigsten Daten wiedergeben. Für die Monate August bis Oktober liegt auch eine von der Gewerkschaftskommission

In diesen Ziffern fast gar nicht erfaßt ist die Arbeitslosigkeit von Angestellten und zwar sowohl Bureaubeamten als Verkäufern, Handlungsgehilfen, Reisenden und Vertretern der freien Berufe, die Not des selbständigen Kleinbürgertums, das von Anfang an von der Krise mindestens im gleichen Maße betroffen wurde, wie die industrielle Arbeiterschaft. So entließen insbesondere viele Konfektions- und Modewarengeschäfte einen großen Teil ihrer Angestellten und setzten die anderen auf erheblich reduzierten Gehalt, obwohl der Monat August auch in normalen Jahren nur ganz geringen Gewinn zu bringen pflegte. Nicht minder rigoros gingen viele Handels- und Industrieunternehmungen vor, die hauptsächlich auf den Export angewiesen waren.

Tatsächlich war die Lage der Industrie — von wenigen Ausnahmen abgesehen — unmittelbar nach Kriegsausbruch zunächst die denkbar schlimmste. Die Bautätigkeit riß mit einem Male fast vollständig ab, teils wegen der Sperrung weiterer Baukredite und der Unmöglichkeit selbst bei hinreichendem Baukredite diesen rechtzeitig in Hypothekarkredit umzuwandeln, teils wegen Arbeitermangel und Schwierigkeiten der Zufuhr von Ziegeln und sonstigem Material zu den Bauten, die durch die umfassenden Pferderequisitionen der Kriegsverwaltung hervorgerufen waren. Bei den Maschinenfabriken, die schon seit fast zwei Jahren zum großen Teil unter einer schweren Depression zu leiden hatten, wurden zahlreiche Aufträge storniert, andere, insbesondere Exportaufträge mußten zurückgestellt werden, da die Lieferung nach Fertigstellung unmöglich geworden war. Dies wirkte selbstverständlich im weitesten Umfange auch auf die Lieferanten der Vorprodukte zurück, insbesondere auf die Eisenwerke, deren Absatz auf ein Minimum sank.

Allerdings war die Absatzeinschränkung im August vielfach größer als die Produktionseinschränkung, da wegen der zeitweiligen Sperrung des Eisenbahnverkehrs manches nicht versendet werden konnte. Aber anderseits handelte es sich bei den Lieferungen im August und September noch großenteils um Aufträge aus der Zeit vor dem Krieg, während neue Aufträge zunächst fast völlig ausblieben. Eine Umfrage, die der Verein der Baumwollspinner bei

---

veranstaltete Erhebung vor, die jedoch höchst lückenhaft ist und sich nur auf Wien bezieht.

seinen Mitgliedern über die Arbeitslosigkeit veranstaltete und die freilich nur von etwa 60 % der angefragten Spinner beantwortet wurde, ergab, daß am 11. September die Reduktion der Arbeitszeit 41 1/2 %, die Einschränkung der Produktion über 55 %, die der Arbeiterzahl über 35 % betrug, obwohl nur etwas über 5 % der Arbeiterschaft einberufen waren und die Spinnereien bekanntlich überwiegend Frauen beschäftigen. In den Webereien und Druckereien lagen die Verhältnisse zweifellos wegen der durchschnittlich geringeren Kapitalskraft dieser Industriezweige noch wesentlich schlechter. Jedenfalls sind die mitgeteilten Ziffern für die schwierigen Verhältnisse in den ersten Kriegswochen ziemlich allgemein charakteristisch und sie zeigen, welch ernstes Problem damals die Arbeitslosigkeit gebildet hat. Es schien von Anfang an klar, daß die fast völlige wirtschaftliche Stockung nur einen vorübergehenden Zustand bilden konnte, der durch die Ungewißheit über die weitere Gestaltung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Kriege und durch brüske Verschiebungen im Beschäftigungsstand der einzelnen Industrien hervorgerufen war. Aber zunächst fehlte jeder Überblick über das Ausmaß der Beschäftigung, welche der Krieg selbst der Industrie zu bieten vermochte.

Die Anpassung der Wirtschaft an den Kriegszustand vollzog sich in überraschend kurzer Zeit, so daß die fortwährenden Verschiebungen, die sich aus den fortgesetzten Einberufungen ergaben, ihren Gang in den allerdings wesentlich veränderten Bahnen nicht mehr erheblich zu erschüttern vermochten. Im wesentlichen war die wirtschaftliche Stockung im Monat November nach dreimonatlicher Kriegsdauer bereits überwunden. Bei vielen Industrien stellte sich geradezu Hochkonjunktur ein, wenngleich manche Mängel in der Organisation des Lieferungswesens anfänglich manchmal die Besserung nicht allen Unternehmungen der betreffenden Industriezweige zugute kommen ließen. Von allgemeiner Arbeitslosigkeit konnte schon vor Jahresschluß überhaupt keine Rede mehr sein. Viele Industriebetriebe litten sogar schwer unter der Einziehung gerade ihrer qualifizierten Arbeitskräfte zum Heeresdienst, so daß die Löhne für manche Arbeiterkategorien eine schlechthin exorbitante Höhe erreichten. Verschärft wurde der Mangel an qualifizierten Arbeitern namentlich in den ersten Kriegsmonaten noch

dadurch, daß die Kriegsverwaltung vielfach qualifizierte Arbeiter auf Grund des Kriegsleistungsgesetzes zu ganz unqualifizierten Arbeiten (insbesondere zu Erdarbeiten und dergleichen) heranzog und zwar auch aus Betrieben, die mit dringenden Heereslieferungen beschäftigt waren. Im übrigen aber muß man sich sorgfältig davor hüten — der Fehler ist gerade in den letzten Monaten von manchen zu etwas übermäßigem Optimismus neigenden Persönlichkeiten begangen worden — die günstige Lage des Arbeitsmarktes, die doch größtenteils den Einberufungen von Millionen Männern zu danken ist, mit der Lage der Industrie als solcher zu verwechseln, in der die durch den Krieg bewirkten Verwüstungen heute auch nicht annähernd noch zu übersehen sind.

Wie sich die Anpassung an die geänderten Verhältnisse im einzelnen vollzogen hat, darüber liegt bisher nur wenig verläßliches Material für das ganze Reich vor. Immerhin aber ist es heute bereits möglich, die Entwicklung wichtiger Industriezweige in den ersten Kriegsmonaten zu überblicken. Die folgende Aufstellung zeigt zunächst die Entwicklung der Kohlenproduktion seit Kriegsausbruch:

	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
	Millionen Meterzentner					
Steinkohle	13·7	9·8	11·4	11·4	11·0	11·4
(1913)	(14·5)	(13·7)	(13·6)	(14·1)	(13·9)	(13·3)
Braunkohle	21·2	14·2	17·3	17·9	18·0	18·4
(1913)	(22·8)	(22·3)	(23·2)	(23·7)	(22·1)	(21·4)

Wenn wir bei einem Vergleich mit den Förderungsziffern des Vorjahres den Wegfall der galizischen Steinkohlenproduktion berücksichtigen, so zeigt sich, daß die österreichischen Kohlengruben gegen Jahresschluß bereits wieder 75 bis 90 % ihrer normalen Produktion erreicht haben. Dabei ergaben sich durch den wechselnden Verlauf der kriegerischen Operationen freilich manche Störungen und Verschiebungen. So hat zum Beispiel nach Kriegsausbruch das Ausbleiben Oberschlesischer und Ostrauer Kohlen die Staatsbahnen, einige mährische und ungarische Zuckerfabriken, ferner viele industrielle Unternehmungen Brünns genötigt, mäh-

rische Braunkohle zu beziehen, was die Produktion dieser Gruben wesentlich anregte.[14])

Noch deutlicher zeigt sich die Wiederbelebung der Wirtschaft nach anfänglichem Stillstand in den Ausweisen des Eisenkartells:

Inlandabsatz der kartellierten Eisenwerke:

	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
			in tausenden Meterzentnern			
1914	509	127	328	310	302	418
1913	534	462	429	405	378	426

Die Absatzbelebung ist fast ausschließlich auf den Bedarf von Betrieben zurückzuführen, die sonst nur Friedensartikel herstellen, sich aber im Krieg bald der Erzeugung von Kriegsmaterial zugewendet haben, wodurch sich vor allem die Nachfrage nach Werkzeugstahl und Qualitätsstahl (für Geschoßkörper, fertige Artilleriemunition usw.), für Befestigungsdrähte, gewisse Rohgüsse, Weißblech (für Konservenbüchsen) und anderes entwickelte. Der Übergang zur Erzeugung von Kriegsmaterial nahm gerade in der Eisenindustrie den größten Umfang an. Schraubenfabriken, ja selbst eine Schnellpressenfabrik und andere wendeten sich der Erzeugung von Artilleriemunition und dergleichen zu. Derartige Hilfslieferungen kamen vor allem auch einer großen Zahl von Metallwarenbetrieben, die in normalen Zeiten von der Bautätigkeit und vom Luxuskonsum abhängig waren (Fabriken von Luxusbronzen, Lampen und Lustern, Klempnerwaren usw.) zu gute.

Der Mangel an qualifizierten Arbeitern machte sich vor allem bald in der Maschinenindustrie fühlbar. Diese hat, soweit sie große Werkzeugmaschinen besitzt, bald große Heereslieferungen erhalten. Das gilt zum Teil auch von den Waggon- und Lokomotivfabriken, denen übrigens die Fortführung der normalen Investitionstätigkeit der Staatsbahnen eine gewisse regelmäßige Beschäftigung gesichert hat. Ähnlich vollzog sich die Entwicklung der elektrotechnischen Industrie. Die Unternehmungen, die sich mit der Herstellung von Telephonen, Telegraphen, Kabeln und dergleichen befaßten, waren sowohl für Heereslieferungen als auch durch die Fortführung der Investitionstätigkeit der Zivilverwaltung bald bis an die Grenze ihrer durch Einberufungen verminderten Leistungsfähigkeit

[14]) Summarischer Bericht der Handels- und Gewerbekammer in Brünn 1915.

beschäftigt, während die kleinen Installationsfirmen in die schwerste Bedrängnis gerieten. Automobil- und Pneumatikfabriken, bei denen der Zivilkonsum fast völlig aufhörte, konnten ihre Erzeugungsfähigkeit voll ausnützen. Die Holzindustrie, die im übrigen durch die Unterbindung der Bautätigkeit und der Holz verbrauchenden Industrien mit am schwersten betroffen war, erhielt beträchtliche Lieferungen von Konstruktionshölzern für militärische und Notbarackenbauten, von Brückenhölzern, weichen Brettern, die für den Armeebedarf an Konserven- und Munitionskisten benötigt werden, vor allem aber von Eschenschnittmaterial, dessen Vorräte infolge der Nachfrage für die Artillerie und das militärische Fuhrwerkswesen bald fast völlig aufgezehrt waren. Trotzdem blieb die Lage der Holzindustrie infolge der Stockung des Außenhandels, auf den sie in hohem Maße angewiesen ist, zum größeren Teil höchst unbefriedigend. Auch die Möbelindustrie ist nur soweit gut beschäftigt, als sie Heeresbedarf, wie Munitionskisten, Feldbetten, Tragbahren und ähnliches in Auftrag erhalten hat. Hinreichende Beschäftigung durch Heereslieferungen hat die Korbwarenindustrie, die aber mit zunehmenden Schwierigkeiten der Materialversorgung zu kämpfen hat. Die größte Rolle spielen die Heereslieferungen neben der eigentlichen Rüstungsindustrie für die Leder- und Textilindustrie. Es ist für die Geschäftslage der Lederindustrie bezeichnend, daß zum Beispiel im Brünner Kammerbezirk die Zahl der beschäftigten Arbeiter von Mitte August bis Mitte Dezember von 2945 auf 5875 gestiegen ist, bei einem Normalstand von 4886. Hier ist es auch sehr bald gelungen, Gewerbetreibende auf dem Wege bereits bestehender oder neugebildeter Genossenschaften zur Übernahme staatlicher Lieferungen heranzuziehen. Von den einzelnen Zweigen der Textilindustrie sind durch den Krieg in erster Linie die Baumwoll- und Schafwollindustrie bevorzugt, die Uniformen, Wäschegarnituren, Zeltstoffe, Verbandzeug, Watten und anderes zu lohnenden Preisen in Auftrag bekommen haben. Von Seidenfabriken ist nur ein kleiner Teil mit der Herstellung von Pulversäcken für die Heeresverwaltung beschäftigt. Der Absatz von Seidenbändern hat sich durch die Nachfrage nach patriotischen Nationalbändern, späterhin aber auch durch die zunehmende Belebung des Luxuskonsums überhaupt etwas erhöht. An der Konjunktur der Textilfabriken nimmt

auch die Konfektionsindustrie ihren Anteil. Daß der Winterkrieg der Pelzwarenindustrie reichlichen Verdienst geboten hat, versteht sich von selbst, ebenso daß die meisten Zweige der Lebensmittelindustrie ihren Aufträgen kaum nachzukommen vermögen.

Wir haben an einigen wichtigen Beispielen gezeigt, wie weite Kreise der Krieg als Auftraggeber erfaßt. Wir dürfen aber daneben nicht übersehen, daß zahllose andere Industrien davon nicht profitieren. Mittelbar kommt freilich auch ihnen die Wiederherstellung eines annähernd normalen Wirtschaftsverkehres zugute, der es den weitesten Kreisen der Bevölkerung gestattet, an ihrer gewohnten Lebensführung festzuhalten. Eine gewisse Befruchtung erhielt der Zivilverbrauch sicherlich auch daraus, daß die Landwirtschaft für ihre Erzeugnisse einen Erlös erzielte, den sie selbst kaum für möglich gehalten hätte. Dazu kam insbesondere in Wien noch als spezielles Moment, daß die feindliche Invasion in Galizien einen starken Zufluß von Flüchtlingen nach der Reichshauptstadt brachte, die zwar einerseits die herrschende Not beträchtlich vermehrten, aber andererseits durch ihre wohlhabenderen Elemente der Bevölkerung manche neue Verdienstmöglichkeiten eröffneten. Für die Modewarenindustrie, die besonders für die Heimarbeit von größter Wichtigkeit ist, boten schließlich die vermehrten Aufträge von Trauerkleidern einen gewissen Ersatz für den Ausfall an Modekleidern. So stellte sich auch im städtischen Detailhandel unverkennbar eine Belebung und damit auch eine Entlastung des Arbeitsmarktes ein, wenngleich darin die Verschiedenheiten in den einzelnen Teilen der Monarchie recht groß blieben.

V.

Durch diese Entwicklung verlor ein großer Teil der organisatorischen Maßnahmen, die man zu Beginn des Krieges anstrebte, bald ihre Bedeutung und da viele von ihnen sehr spät durchgeführt wurden, erlangten sie kaum mehr erhebliche praktische Wirksamkeit. Dies gilt vor allem von den Hilfsorganisationen im Kreditverkehr, die verspätet ins Leben traten.

Mit der Einschränkung des Moratoriums nach der Richtung, daß die Banken den nachweislichen Bedarf für Löhne und Gehaltszahlungen, Steuern sowie innerhalb gewisser Grenzen (5 % des

Guthabens monatlich) die Beträge zur Aufrechterhaltung des Betriebes auszahlen mußten, war nur der relativ kleinen Gruppe von Unternehmungen gedient, die bei den Banken Guthabungen unterhielten. Viel stärker aber hatten von Anfang an die Stockung im Kreditverkehr diejenigen zu spüren, die mit Bankkredit arbeiteten oder (Kleinhandel und Kleingewerbe) für eine Bankverbindung gar nicht in Betracht kommen. Zwar bemühten sich die meisten Banken auch ihren Schuldnern, so weit sie gut waren, in der schweren Zeit nach Tunlichkeit entgegenzukommen, sie kündigten in der Regel nicht nur keine Kredite, sondern gaben manchmal auch weiteren Kredit zur Fortführung der Betriebe. Meistens entsprach dies ihrem eigensten Interesse, da sie anderenfalls eine Gefährdung ihrer Außenstände zu fürchten hatten. Aber verallgemeinern ließ sich dieses Entgegenkommen der Banken schon deshalb nicht, weil sie selbst naturgemäß nicht alle in gleicher Verfassung waren und durch die Ungewißheit, wie weit sie selbst auf die Unterstützung der Notenbank rechnen konnten, in ihrer Bewegungsfreiheit wenigstens in den ersten Monaten nach Kriegsausbruch stark gehemmt waren. Überdies war der notwendige Betriebskredit bei vielen Industrien und Handelsunternehmungen wegen der Stockung in den Zahlungseingängen weit größer als in normalen Zeiten. Allerdings galt dies nur verhältnismäßig kurze Zeit. Die Verdrängung der zivilen Lieferungen durch staatliche Aufträge, die sich bei einem sehr bedeutenden Teil der Mittel- und Großindustrie wie auch im Handel vollzog, brachte einen Übergang von der Kreditlieferung zum Kassageschäft mit sich. Wichtige Industriezweige, in denen sich die Zahlungsbedingungen unter dem Druck der Konkurrenz allmählich in kaum zu überbietender Weise verschlechtert hatten, bekamen nun vom Ärar für ihre Lieferungen Kassazahlung und wurden so in die Lage versetzt, ihre alten Verbindlichkeiten bei den Banken abzutragen und zum Teil darüber hinaus Guthaben anzulegen. Überdies bewirkte die durch den Kriegsausbruch geschaffene Unsicherheit im Kreditverkehr, daß auch an private Kunden weitere Kreditgewährung unterblieb und von ihnen Kassazahlung bei neuen Warenbezügen verlangt wurde. Da überdies auch die Banken neue Kredite, so weit es sich nicht um die Finanzierung von Heereslieferungen handelte, zu gewähren selten Gelegenheit und

Neigung hatten, so sammelten sich bei ihnen bald sehr bedeutende Barmittel an, für die sie keine Verwendung fanden. Auch damit fiel eine wichtige Voraussetzung weg, die der Forderung nach Hilfsorganisationen im Kreditverkehr zugrunde lag.

In weit schwierigerer Lage als die Banken befanden sich allerdings die Kreditquellen der kleinen und kleinsten Unternehmungen, vor allem die Kreditgenossenschaften, die ihre Mittel beisammen halten mußten. Hier setzte zunächst ein Erlaß des Ministeriums des Innern vom 3. September ein, der den Sparkassen die Gewährung von Personalkredit ermöglichte. Um augenblicklich bedrängte kleine Gewerbsleute und Handeltreibende vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch zu schützen, wurde jenen Sparkassen, welche Vorschußabteilungen für Personalkredite errichtet haben, gestattet, die etwa unzureichende Dotation dieser Abteilungen, soweit durch buchmäßige Kursverluste und statutarisch gestattete Veranlagungsarten nicht gebundene Reserven in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, zu erhöhen. Jene Sparkassen, welche Vorschußabteilungen für Personalkredit noch nicht besitzen, können unter ähnlichen Voraussetzungen solche ohne weitere Förmlichkeiten einrichten. Die Personaldarlehen dürfen jedoch im einzelnen Fall nur mit höchstens 400 *K* bemessen werden, und es muß darüber ein notariell ausgefertigter, exekutionsfähiger Schuldschein ausgestellt werden. Diese Schuldscheine sind von drei anerkannt sicheren und kreditfähigen Personen unter solidarischer Haftung mitzufertigen, der Rückzahlungstermin darf ein Jahr nicht übersteigen und es darf vor vollständiger Rückzahlung des Darlehens dem Schuldner kein neuer Personalkredit gewährt werden. Die Gesamtsumme der zu Lasten des Einlagenfonds (also nicht der Reserven) gewährten persönlichen Kredite darf 1 % des gesamten Interessenguthabens nicht übersteigen.[15]) Schließlich wurden die Sparkassen auch ermächtigt, anerkannte Forderungen gegen den Staat und die autonomen Körperschaften zessionsweise zu übernehmen.

---

[15]) Dazu macht der Erlaß die zweckmäßige Bemerkung: „Hierbei wird als selbstverständlich erwartet, daß die Sparkassen bei Rückforderungen von Spareinlagen, welche zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Betriebes des Einlegers gestellt werden, sich nicht trotz verfügbarer Barmittel auf das Moratorium zurückziehen, um den Einleger zur Inanspruchnahme des kostspieligeren Personalkredites zu veranlassen."

Außer für diese kleinsten Betriebe war anfänglich wenigstens auch für diejenigen Vorsorge zu treffen, die zwar über keine Bankguthaben, aber über andere Vermögenswerte verfügten, deren Mobilisierung ihnen infolge der Schließung der Effektenbörsen und des Versagens der Warenmärkte unmöglich geworden war. Für diese wurden nach langwöchentlichen Verhandlungen zwischen den beiden Regierungen einerseits und der Notenbank andrerseits nach deutschem Muster durch kaiserliche Verordnung vom 19. September 1914, RGBl. Nr. 248, Darlehenskassen ins Leben gerufen, deren erste in Wien am 12. Oktober ihre Tätigkeit aufnahm. Bald darauf wurden Geschäftsstellen in etwa 30 Provinzstädten eröffnet. Die Kriegsdarlehenskassen gewähren Darlehen gegen Verpfändung von dem Verderb nicht ausgesetzten Waren, Boden-, Bergwerks- und gewerblichen Erzeugnissen bis zur Hälfte, ausnahmsweise bis zu zwei Drittel des Schätzwertes[16]), gegen Verpfändung inländischer, vom Staate oder mit staatlicher Genehmigung ausgegebener Wertpapiere bis zu einer in den Geschäftsbestimmungen festgesetzten Quote des Kurswertes.[17]) Die Belehnung der Wertpapiere schwankt zwischen 40 und 90% des Kurswertes. Die Belehnungsgrundlage bilden dabei die amtlichen Geldschlußkurse vom 24. Juli 1914, als dem Tage vor der Börsenschließung. An inländischen Börsen nicht notierte Wertpapiere unterliegen hinsichtlich ihrer Lombardfähigkeit und der Bestimmung der Belehnungsgrenze der Entscheidung von Fall zu Fall. Von ausländischen Wertpapieren sind die italienischen, bulgarischen und türkischen Werte, die an der Wiener Börse notiert sind, zugelassen, ferner die an deutschen Börsen notierten deutschen Werteffekten. Die Verwaltung der Darlehenskassen wurde der Österreichisch-ungarischen Bank unter Aufsicht des Finanzministeriums und unter Mitwirkung der durch diese bestellten staatlichen Organe über-

---

[16]) Waren, welche einem bedeutenden Preiswechsel unterliegen, werden nur dann als Pfand angenommen, wenn eine dritte sichere Person sich für die Erfüllung aller Verpflichtungen des Dahrlehensnehmers verbürgt. Der Kreis dieser Waren wurde ziemlich weit gezogen. Als wichtigste kommen in Betracht: Wollen, Garne, Rohgewebe, Eisen, Flachs und Hanf, verschiedene Getreidesorten und andere Nahrungsmittel wie Kaffee, Zucker, Malz, Reis, ferner Leder und Gerbstoffe, Spiritus. Der Kreis der belehnbaren Waren wird übrigens ständig erweitert.

[17]) Zugelassen sind die meisten Wertpapiere, die an einer inländischen Börse notiert sind, ausgenommen überwiegend nur solche Aktien, auf welche seit langem keine Dividende verteilt worden ist.

tragen. Die Bank hat die Geschäfte der Darlehenskassen nach kaufmännischen Grundsätzen für Rechnung des Staates zu führen. Für die Leitung und Überwachung der Geschäfte wurde ein vom Finanzminister bestelltes staatliches Organ gebildet, den Beratungen der Geschäftsstelle sind von der Direktion bestätigte Vertrauensmänner aus dem Bank-, Handels- und Gewerbestand gegebenenfalls beizuziehen.

Zur Beschaffung der für die Darlehensgewährung erforderlichen Mittel sind die Darlehenskassen ermächtigt, unverzinsliche Kassenscheine bis zum Höchstbetrage von 500 Millionen Kronen (in Ungarn bis zum Höchstbetrage von 290 Millionen Kronen) auszugeben. Die Darlehenskassenscheine sind von allen öffentlichen Ämtern und Kassen, sowie von der Österreichisch-ungarischen Bank selbst in Zahlung zu nehmen. Dagegen besteht kein privater Annahmezwang. Die Kontrolle über die Höhe des Umlaufes der Kassenscheine ist der Staatsschuldenkontrollkommission übertragen, doch erfolgt keine Kontrasignierung der einzelnen Scheine. Darlehenskassenscheine werden in Stücken zu 250, 2000 und 10.000 Kronen begeben, das einzelne Darlehen darf nicht unter 100 *K* betragen und nicht auf länger als drei Monate, nur ausnahmsweise auf sechs Monate gewährt werden. Der Zinsfuß, zu welchen die Darlehen gewährt werden, soll in der Regel um 1% höher sein als die jeweilige Bankrate. Die Geschäftsstelle ist bei Ablehnung von Darlehensgesuchen nicht zur Bekanntgabe von Gründen verpflichtet, dagegen ist sie um spekulative Darlehensaufnahme oder eine eventuelle Schädigung von Gläubigern des Darlehenswerbers durch Verpfändung seiner Aktiven zu verhindern, berechtigt, die Modalitäten zu bestimmen, unter denen das Darlehen gewährt und seine Verpfändung gesichert wird. Die Darlehenskasse ist von der Erwerbs- und Rentensteuer befreit, ebenso genießen die anläßlich der Gewährung von Darlehen auszustellenden Urkunden Stempel- und Gebührenfreiheit.

Als die Darlehenskassen ihre Tätigkeit aufnahmen, hatte sich die Wirtschaft, wie bereits erwähnt, im großen und ganzen den geänderten Verhältnissen angepaßt und die Inanspruchnahme der Kassen blieb weit hinter jeder Erwartung zurück. Bis 31. Dezember 1914 waren bei sämtlichen 31 Geschäftsstellen Darlehen im Gesamtausmaß von 45·41 Millionen Kronen erteilt und davon

1·46 Millionen Kronen bereits wieder zurückgezahlt. Der weitaus größere Teil der aushaftenden Darlehen, nämlich 29·85 Millionen Kronen waren Darlehen gegen Effekten, der kleinere Rest Darlehen gegen Warenpfänder. Über 77% des gesamten Darlehensstandes entfielen allein auf Wien. Außer der Zentrale wurden nur die Geschäftsstellen in Prag und Graz mit Beträgen über 3 Millionen in Anspruch genommen, während einige Geschäftsstellen bis zum Jahresschluß überhaupt noch keine Darlehen zugezählt hatten. Die meisten der gewährten Darlehen bestanden in kleineren Beträgen. So hielten sich 76 % der von der Wiener Geschäftsstelle gewährten Darlehen unter dem Betrage von 5000 *K*. Die Warenbelehnung wurde hauptsächlich von Zuckerfabriken in Anspruch genommen, deren Darlehen sich naturgemäß in größeren Beträgen bewegten. Im übrigen waren von wichtigeren Warengattungen Branntwein, Weine, Kakaobohnen, Baumwollwaren und Konfektionsstoffe, Eisenwaren, Goldwaren, keramische Erzeugnisse, verschiedene Holzsorten, Lederwaren, diverse Maschinen, Papiere, Pappen usw. verpfändet. Die Ansprüche anläßlich der Zeichnung der Kriegsanleihe erreichten wie oben bereits angeführt wurde, kaum den Betrag von 15 Millionen Kronen.

Ein ähnliches Schicksal wie den Darlehenskassen war in Österreich auch der anderen Art von Kredithilfsorganisation beschieden, die nach deutschem Muster geschaffen wurde, der Kriegskreditbank. Wie in Deutschland ergab sich auch in Österreich frühzeitig die Notwendigkeit, für das Kreditbedürfnis solcher Betriebe vorzusehen, denen weder Bankkredit noch belehnbare Waren oder Wertpapiere zur Verfügung standen. Diese Schicht von Betrieben war die breiteste und zugleich die schwächste. Es waren Betriebe, deren Vermögen vor allem in ihren Forderungen bestand, die sie wegen des Moratoriums nicht eintreiben konnten, während sie gleichzeitig, zumal im Zusammenhang mit dem Abbau des Moratoriums ihre Verpflichtungen wenigstens zum Teil erfüllen mußten und zur Fortführung ihres Betriebes bei weitgehender Absatzstockung immer neue Mittel nötig hatten. In Deutschland bildeten sich sehr bald nach Kriegsausbruch an allen größeren Orten Kriegskreditbanken, deren Kapital meist auf die Initiative der Handelskammern aus Bank-, Industrie- und Handelskreisen aufgebracht wurde und denen die Reichsbank einen Re-

eskomptekredit im Betrage eines Mehrfachen des eigenen Kapitals gewährte. Nach diesem Muster bildete sich auf Anregung der Wiener Handelskammer die „Niederösterreichische Kriegskreditbank“, die Ende Oktober ihre Tätigkeit aufnahm. Das Aktienkapital der Bank, das ursprünglich 6 Millionen Kronen betragen sollte, wurde infolge der eingelangten Überzeichnungen mit $6^1/_2$ Millionen Kronen festgesetzt, worauf 40% eingezahlt wurden. Für den nicht eingezahlten Rest wurden Solawechsel der Aktionäre hinterlegt. Das Aktienkapital kann nach Vollzahlung ohne staatliche Genehmigung auf 12 Millionen Kronen erhöht werden. Von den Aktien übernahmen die Wiener Banken 3 Millionen Kronen, der Rest wurde durch Zeichnungen von Industrie- und Handelsfirmen aufgebracht. Das arbeitende Vermögen der Bank wird dadurch vermehrt, daß die Niederösterreichische Handels- und Gewerbekammer, sowie die Gemeinde Wien eine Ausfallgarantie von je 2 Millionen Kronen übernommen haben. Die Österreichisch-ungarische Bank erklärte sich bereit, einen Reeskomptekredit in der fünffachen Höhe des eingezahlten Aktienkapitals und des Garantiekapitals, zunächst also nur bis zum Betrage von 33 Millionen Kronen zu bewilligen. Die Wünsche der Gründer gingen dahin, als Basis der Reeskomptesumme nicht das eingezahlte, sondern wie in Deutschland das gezeichnete Aktienkapital zu nehmen. Indeß erwies sich der der Bank eingeräumte Reeskomptekredit bald als allzu reichlich, da die Tätigkeit der Bank größeren Umfang überhaupt nicht anzunehmen vermochte. Bis Mitte März hatte sie insgesamt Darlehen von 2,100.000 *K* erteilt. Die Bank ist zum Eskompte von Wechseln und zur Gewährung von Akzeptkredit gegen entsprechende Sicherheiten berechtigt. Gedacht ist dabei in erster Linie an die Verpfändung offener Buchforderungen. Die Bank ist auf unbestimmte Zeit gegründet, hat aber sechs Monate nach Aufhören des Kriegszustandes in Liquidation zu treten. Die Dividende darf 4% nicht übersteigen. Ein darüber hinausgehender Überschuß ist bei der Liquidation einem patriotischen Zweck zuzuführen. Während in Deutschland über 30 Kriegskreditbanken bestehen, ist die Niederösterreichische Kriegskreditbank bisher in Österreich allein geblieben. Nur in Budapest hat sich eine Hilfsbank mit annähernd der gleichen Organisation gebildet.

Zu erwähnen ist noch, daß die Niederösterreichische Handelskammer zur Gewährung von unverzinslichen Darlehen an kleine Gewerbe- und Handeltreibende, sowie für besondere Unterstützungen usw. aus Anlaß des Krieges den Betrag von 500.000 *K* gewidmet hat. Die Gewährung der Darlehen erfolgt über Antrag des Kleingewerbeförderungsausschusses, je nach den Umständen im Einvernehmen mit dem Exportausschuß. Die Darlehen werden gegen Schuldschein auf kurze Fristen gewährt und sind zur Beschaffung von Roh- und Hilfsmaterialien, Waren, Arbeitsbehelfen und zur Deckung der Regie bestimmt. Darlehen für die Ausführung militärischer Lieferungen werden aus diesem Kredit nicht gewährt. Voraussetzung der Darlehensgewährung ist der Nachweis, daß der Darlehenswerber in den letzten zwei Jahren seine Bücher in ordentlicher Weise geführt hat.

Allen Kreditbedürfnissen, welche die Stockung des normalen Wirtschaftsverkehres geweckt hat, ist damit jedoch auch gegenwärtig nicht genügt. Vor allem ist die private Bautätigkeit nach wie vor ohne Kreditquellen. Es fehlt sowohl an Baukredit als an Hypothekarkredit. Sonderorganisationen für den Hypothekenmarkt wie in Deutschland sind bisher in Österreich nicht geschaffen worden. Ebenso mangelt es an Hilfsinstituten für Versicherungsgesellschaften, die gegen die vertragsmäßige Verpflichtung zum Rückkauf von Polizzen in der Regel noch vom Moratorium Gebrauch machen.

VI.

Auf die Kreditpolitik der Banken mußte bei Erlassung des Moratoriums in erster Linie Rücksicht genommen werden, an ihrer Unversehrtheit hing so viel, daß man vor allem auf sie bedacht sein mußte, um die gesamte Volkswirtschaft vor dem ärgsten zu bewahren. Daneben darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch die Kreditbeziehungen innerhalb von Handel und Industrie, zwischen Konsumenten und Lieferanten durch das Moratorium erfaßt worden sind. Und mag eine Stundung so allgemeiner Art notwendig oder vermeidbar gewesen sein, ihre Geltung hat nicht nur in dem Verhältnis zwischen den Kreditinstituten und ihrer Klientel, sondern auch im industriellen und kommerziellen Verkehr tiefgehende Wirkungen geübt. Sofort zu Beginn des Krieges wurde zunächst das Streben allgemein, nur gegen Barzahlung zu

verkaufen, ein Bestreben, das sich schon gegenüber dem letzten Konsumenten infolge überkommener Wirtschaftsgewohnheiten nicht ohne Härten durchsetzen ließ, das aber im Verkehr zwischen Industriellen und Händlern, zwischen den Lieferanten des Vorproduktes und den Produzenten des Nachproduktes in der Industrie zu den größten Schwierigkeiten führte und vielfach in einen Machtkampf ausartete. Vor allem waren es natürlich die Kartelle und sonstigen Konventionen, welche den Barzahlungszwang durchzusetzen vermochten, und dadurch ihre Abnehmer manchmal in die Unmöglichkeit versetzten, ihre Betriebe aufrecht zu erhalten und ihre Angestellten weiter zu beschäftigen. Diese Erscheinung zeigte sich nicht nur in Österreich. Bekanntlich mußte in Deutschland die Regierung mit aller Energie gegen die Konventionen einschreiten und nur unter dem Druck der schärfsten Drohung (inbesondere eines Kartellgesetzes) verstanden sich diese dazu, ihren Mitgliedern in der Kreditgewährung freie Hand zu lassen. In Österreich stand ein solches Einschreiten gar nicht in Frage, zunächst weil das Moratorium dem Vorgehen aller, die auf Barzahlung bestanden, eine gewisse allgemeine Berechtigung gab und individuelle Rücksichtslosigkeiten sich schwer bekämpfen ließen, weiters aber auch, weil die Konventionen im österreichischen Wirtschaftsleben nicht annähernd eine so große Rolle spielen wie in Deutschland. Andrerseits lagen die Verhältnisse in Österreich dadurch schwieriger als in Deutschland, daß hier nicht von Anfang an Kredithilfsorganisationen geschaffen waren, und das österreichische Wirtschaftsleben noch in viel höherem Maße auf Kredit aufgebaut war als das des Deutschen Reiches. Kompliziert wurde die Frage durch eine weit verbreitete Begriffsverwirrung über den Einfluß des Krieges auf bestehende Lieferungsverträge. Von vielen Seiten wurde der Krieg ganz allgemein als force majeure und damit als Grund angesehen, erteilte Aufträge zu stornieren oder Lieferungen zu verweigern, je nachdem bald das eine oder das andere im Interesse der Partei zu liegen schien. Erst gegen Ende August trat dem eine offiziöse Verlautbarung entgegen. Die Regierung sei auf Grund eingehender Prüfung der Gründe für und wider zur Überzeugung gelangt, daß es sich nicht empfehle, ein Moratorium für andere als Geldforderungen zu erlassen oder Lieferungsverträge geradezu für aufgelöst zu erklären. Lieferungs-

verpflichtungen auf Grund von Verträgen, die vor dem 1. August abgeschlossen worden sind, seien daher nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu beurteilen. Es müsse ausschließlich der Rechtsprechung überlassen bleiben, in jedem einzelnen Falle zu prüfen, welchen Einfluß die kriegerischen Ereignisse auf eine bestehende Lieferungsverpflichtung üben, insbesondere ob durch sie die vertragsmäßige Leistung tatsächlich unmöglich geworden sei. Die Frage der Behandlung der Lieferungsverträge stand in engster Beziehung zu der Frage der Barzahlung im Moratorium, da ohne Berufung auf die „Kriegsklausel" ein einseitiges Abgehen von den bestehenden Zahlungskonditionen nicht möglich war. Besonders brennend wurde die Frage bei denjenigen Industrien, die einerseits plötzlich riesige Heereslieferungen erhielten und dadurch das Interesse an ihren alten Aufträgen (zu viel schlechteren Preisen) verloren und andrerseits von der Rohstoffzufuhr aus dem Ausland abgeschnitten waren und daher durch den Lieferungszwang sich von zwei Seiten her in ihren Verdienstmöglichkeiten bedroht sahen. Man bemühte sich von allen Seiten zwischen den widerstrebenden Interessen eine Einigung herbeizuführen. Die Handelskammern und wirtschaftlichen Korporationen wirkten dabei ebenso mit, wie das von diesen gleich zu Beginn des Krieges gebildete wirtschaftliche Permanenzkomitee, dessen Sitzungen fallweise auch die Vertreter der Regierung beiwohnten. Erleichtert wurde eine Einigung in vielen Fällen dadurch, daß sich auch die Abnehmer gegenüber ihren Kunden häufig in einer ähnlichen Lage befanden wie ihre Lieferanten gegen sie. Und die letzten Abnehmer hatten häufig an der Lieferung dank der scharfen Einschränkung des Zivilkonsums nur geringes Interesse. Manchmal mochte rücksichtsloses Vorgehen des Lieferanten gegen seinen Abnehmer auch die Erwägung verhindert haben, daß damit nicht nur die Gefahr der Lösung der Geschäftsverbindung für die Zukunft, sondern auch eine Gefährdung der alten Forderungen heraufbeschworen würde. Es ist natürlich unmöglich, den Wirkungen des Moratoriums auf das gesamte Wirtschaftsleben im einzelnen nachzugehen. Die kurzen Andeutungen mögen zeigen, wie unendlich kompliziert diese Wirkungen gewesen sind und welch schwierige Aufgabe es bedeutet hat, schon zwei Monate nach Kriegsausbruch an einen Abbau des Moratoriums zu schreiten. Die wirtschaftliche

Erstarkung, deren Verlauf wir oben skizziert haben und die die Voraussetzung für die allmähliche Wiederherstellung des normalen Kreditverkehrs gewesen ist, hat allerdings die Schwierigkeiten, die mit dem Abbau des Moratoriums verbunden sein konnten, ganz wesentlich vermindert. Im übrigen aber hat man gleichzeitig mit dem Abbau der allgemeinen Stundung Vorkehrungen getroffen, um schwache Schuldner gegen die damit verbundenen Härten zu schützen. Zu diesen Vorkehrungen haben die eben angeführten Kredithilfsorganisationen gehört, demselben Zweck sollten gewisse rechtliche Institutionen dienen, von denen weiter unten die Rede sein wird. Ihre praktische Wirksamkeit ist vergleichsweise nicht viel größer gewesen als die der suppletorischen Kreditstellen.

Das erste Moratorium war nur auf zwei Wochen erlassen worden, es mußte also am 14. August verlängert werden, wobei man bereits gewisse Erfahrungen, die in den ersten zwei Kriegswochen gemacht worden waren, berücksichtigen konnte. Die zweite Moratoriumsverordnung verlängerte die Stundung privatrechtlicher Forderungen bis zum 30. September, beziehungsweise wenn sie zwischen 1. August und 30. September fällig wurden, auf 61 Tage vom Fälligkeitstage. Die Reihe der Ausnahmen von der allgemeinen Stundung wurde gegen die erste Verordnung namhaft erweitert. Ausgenommen wurden — abgesehen von den von Anfang an vorgesehenen Ausnahmen — Forderungen aus Pachtverträgen, Zinsen und Annuitäten von Forderungen, die auf vermieteten oder verpachteten Grundstücken bücherlich sichergestellt sind, Forderungen des Roten Kreuzes und der Kriegsfürsorgefonds, Ansprüche aus Lebensversicherungsverträgen auf Rückkauf oder Gewährung von Darlehen bis zur Höhe von 200 *K* und auf Zahlung der Versicherungssumme bis zur Höhe von 500 *K*, ferner aus Versicherungsverträgen, die für den Todesfall im Krieg abgeschlossen worden sind, bis zur Höhe der vollen Versicherungssumme und bei allen anderen Versicherungszweigen auf Entschädigung bis zur Höhe von 400 *K*, Zins- und Kapitalsrückzahlungen aus mündelsicheren Pfandbriefen und sonstigen Schuldverschreibungen. Von besonderer Bedeutung waren aber die neuen Bestimmungen über Kontokorrentforderungen und Einlagen bei Kreditinstituten. Darnach konnten Unternehmungen (die Bestimmungen für Pri-

vate können hier weiter außer Betracht bleiben) jedenfalls monatlich 3% ihrer Guthaben, mindestens aber 400 *K*, mit Nachweis des Verwendungszweckes aber in unbeschränkter Höhe die nötigen Beträge für Gehälter und Löhne im eigenen Betrieb, geschuldete Miet- und Pachtzinse und im Überweisungswege Steuern und öffentliche Abgaben, außerdem monatlich 5% des Guthabens zur Aufrechterhaltung des Betriebes abheben. Die Verpflichtungen anderer Kreditstellen als der Landes- und Aktienbanken wurden entsprechend ihrer geringeren Leistungsfähigkeit niedriger bemessen. Im wesentlichen war durch die zweite Moratoriumsverordnung bereits das schwerste Hindernis einer Aufrechterhaltung der Wirtschaft behoben. Denn das hatte das zum Schutze der Wirtschaft gedachte Moratorium, soweit nicht die Kreditstellen über ihre gesetzlichen Verpflichtungen freiwillig hinausgingen, tatsächlich bedeutet.

Verordnungen vom 25. August und 5. September nahmen weitere Fälle von der allgemeinen Stundung aus. Vor allem „Geldforderungen für verkaufte Sachen oder gelieferte Waren auf Grund von Verträgen, die vor dem 1. August 1914 abgeschlossen worden sind, wenn die Übergabe oder Lieferung erst nach dem 31. Juli 1914 bewirkt worden ist oder bewirkt wird, es sei denn, daß sie vor dem 1. August 1914 vorzunehmen war.“ Über die Veranlassung dieser Bestimmung und ihre Bedeutung für die Ordnung der Börsenengagements war in anderem Zusammenhang bereits die Rede. Einige Schwierigkeiten drohte diese Bestimmung den Exportfirmen zu bereiten, die damit nicht nur zur Übernahme, sondern auch zur Zahlung von Waren verpflichtet wurden, die für den Export bestimmt waren und infolge der geänderten Weltlage ihrer Bestimmung nicht zugeführt werden konnten. Die übrigen Ausnahmen betrafen „Forderungen der Vereinskrankenkassen und ihrer Ersatzinstitute auf Zahlung der Kranken- und Pensionsversicherungsbeiträge, Ansprüche auf Zahlung von Zinsen und Annuitäten auf Grund von Forderungen, die als Deckung von Pfandbriefen und mündelsicheren Bankschuldverschreibungen dienen, auf Grund von bücherlich sichergestellten Forderungen der Sparkassen und kumulativen Waisenkassen, auf Grund von Forderungen der Sparkassen gegen Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften, auf Grund von Forderungen, die auf vermietete oder verpachtete Häuser

und Grundstücke bücherlich sichergestellt sind, soweit der Schuldner nicht den Beweis erbringt, daß seine tatsächlich eingegangenen Miet- und Pachtzinsen nach Abzug der Steuern und öffentlichen Abgaben zur Berichtigung der Zinsen und Annuitäten nicht ausreichen". Einen eigentlichen Abbau des Moratoriums bedeuteten diese Nachtragsverordnungen noch nicht. Sie waren nur die notwendige Konsequenz der Ausnahmen vom Moratorium, die schon die ursprüngliche, beziehungsweise die zweite Moratoriumsverordnung vom 14. August vorgesehen hatte. Da nach dieser Zinsen, beziehungsweise die verlosten Kapitalsbeträge aus Pfandbriefen und mündelsicheren Schulverschreibungen gezahlt werden mußten, war es nur selbstverständlich, daß man die Emissionsinstitute in die Lage versetzte, ihrerseits ihre Außenstände einzutreiben. Eine analoge Rechtfertigung ergab sich auch für die weiteren Fälle der Zahlungspflicht, um so mehr, als die Landwirtschaft von der allgemeinen Wirtschaftskrise materiell nicht nur nicht getroffen war, sondern von den ungewöhnlich hohen Preisen reichlichen Nutzen zog, und als Mietzinse bei städtischen Realitäten von Anfang an von der Stundung ausgenommen waren. Es ergab sich von selbst, daß die Zahlungspflicht von Banken und Kreditinstituten auf solche Abhebungen ausgedehnt wurde, die zur Bezahlung der von der Stundung ausgenommenen Zinsen und Realitäten erforderlich waren.

Den eigentlichen „Abbau" des Moratoriums, der ganz allgemein die vor dem 1. August entstandenen Geldforderungen betraf, verfügte erst die kaiserliche Verordnung vom 27. September. Zwei Momente waren dabei vor allem zu berücksichtigen. Es durfte einerseits nicht durch Abschwächung des allgemeinen Schutzes der Schuldner, den das Moratorium bedeutete, dessen wirtschaftliche Existenz dem individuellen Ermessen des Gläubigers preisgegeben werden, es mußten aber andrerseits nachgerade auch Vorkehrungen zum Schutze des Gläubigers gegen Mißbrauch des Moratoriums durch den Schuldner getroffen werden. Daß dies nur mit erheblichen Einschränkungen erreicht werden konnte, war selbstverständlich. Der Interessengegensatz zwischen den einzelnen Wirtschaftsgruppen war im Moratorium, wie wir oben ausführten, zu groß geworden. Die Banken waren aus mehreren Gründen einem weitgehenden Abbau des Moratoriums nicht ab-

geneigt. Sie hatten vom Moratorium ohnehin mit wenigen Ausnahmen nur geringen Gebrauch gemacht oder waren wenigstens über ihre gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen weit hinausgegangen und allmählich hatten sich bei ihnen große Barmittel angesammelt, für die sie keine lohnende Verwendung fanden und die ihnen ein hohes Maß von Bewegungsfreiheit gewährten. Nur mußten sie darauf Bedacht nehmen, gegen eventuellen Rückschlag geschützt zu werden. Doch konnten sie in diesem Stadium bereits weit eher auf die Unterstützung der Notenbank rechnen als zu Beginn des Krieges. Weit weniger einheitlich war die Stellungnahme von Industrie und Handel. Industrie- und Handelsfirmen, die ausschließlich mit eigenem Kapital arbeiten, wollten natürlich die volle Verfügungsfreiheit über ihre Bankguthaben wieder erhalten, Unternehmungen, die regelmäßig mit Bankkredit arbeiten, gegen Kreditkündigung seitens ihrer Geldgeber geschützt bleiben. Großindustrie- und Großhandel, für die es von Anfang an nur einen Ehrenpunkt bildete, das Moratorium bei den eigenen Verpflichtungen nicht in Anspruch zu nehmen, drängten um so stärker darauf, daß ihre kleineren Abnehmer ihrerseits ihre Schulden abtragen mußten, während diese wieder, die dem in seiner Zahlungsfähigkeit am meisten geschwächten Privatkonsumenten und Detailhändler am nächsten standen, von einem Abbau des Moratoriums nichts wissen wollten. Demgegenüber wurde wieder darauf hingewiesen, daß das Moratorium für Warenschuldner das schwerste Hemmnis einer weiteren Kreditgewährung wäre, da die Kreditwürdigkeit der Abnehmer in Österreich schon in normalen Zeiten bis zum äußersten berücksichtigt worden sei und man gerade im Krieg darüber hinaus nicht gehen könne. Auch bestand die Gefahr der Verschlechterung vieler Schuldner, bei denen die Außenstände das wichtigste Aktivum bildeten und die auf der einen Seite doch gewisse Zahlungseingänge zu verzeichnen hatten, während sie ihrerseits ihren Verpflichtungen nicht nachzukommen brauchten. Zwischen all diesen Interessen galt es das richtige Kompromiß zu finden.

Die Verordnung vom 27. September, durch welche das Moratorium bis zum 30. November, beziehungsweise wenn die Forderung nach dem 1. Oktober fällig wurde, auf 61 Tage nach der Fälligkeit erstreckt wurde, glaubte es zunächst darin zu

finden, daß sie grundsätzlich ein Viertel der Forderungen, mindestens aber einen Betrag von 100 *K* nebst den bis zum Zahlungstage laufenden Zinsen der ganzen Forderung und den Nebengebühren zahlbar stellte. Dagegen erhob sich sofort von zwei Seiten her entschiedener Widerstand. Daß ein Viertel der Forderungen auf einmal gezahlt werden sollte, wurde schon darum als hart empfunden, weil Ungarn — von anderen grundsätzlichen Abweichungen abgesehen, auf die wir hier aus Raumökonomie nicht eingehen können — Wechselschulden in ihrer vollen Höhe gestundet ließ und von anderen Warenschulden nur 10 % monatlich „abbaute". Nun waren aber weite Kreise, um ihren Verpflichtungen nachzukommen, von Eingängen aus Ungarn abhängig, so daß sie durch die Diskongruenz der Zahlungstermine in Schwierigkeiten geraten konnten. Breitere Schichten erfaßte der Widerstand gegen den Minimalbetrag von 100 *K*. Einer der Grundgedanken derjenigen, die dem Abbau des Moratoriums das Wort redeten, ging dahin, den letzten Konsumenten, der, sei es weil er seine wirtschaftliche Tätigkeit fortsetzte, sei es, weil er Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erhielt, durch den Krieg weniger gelitten hätte, zur Zahlung zu zwingen, um so fortschreitend über den Detailhändler, Großhändler und Produzenten zu normalen Zahlungs- und Kreditverhältnissen zurückzukehren. Die Festsetzung eines Minimalbetrages von 100 *K* dürfte daher in erster Linie zum Schutze des kleinen Händlers oder Gewerbetreibenden gedacht gewesen sein, während sie sich in praxi als gegen ihn gerichtet erwies. Man scheint dabei die Schwierigkeit, den letzten Konsumenten zur Schuldentilgung heranzuziehen, unterschätzt zu haben. In Österreich ist insbesondere im Laufe des letzten Jahrzehnts auch die Privatwirtschaft immer stärker in den Kreditverkehr verflochten worden, große Teile der Bevölkerung haben „über ihre Verhältnisse" gelebt. Solche Forderungen gegen Private in einer Zeit allgemeiner geminderter Einnahmen einzutreiben, zumal gegen die Millionen von Familien, deren Ernährer im Felde stehen, wobei selbstverständlich jeder Zwang ausgeschlossen bleiben mußte, war kaum möglich. Dagegen setzte der kleine Kaufmann, insbesondere der Detaillist, der zahlreiche Geschäftsschulden unter 400 *K* hatte, seine Existenz aufs Spiel, wenn er nicht seinen durch die neue Moratoriumsverordnung fixierten

Zahlungsverpflichtungen nachkam, wozu ihm unter den gegebenen Verhältnissen in vielen Fällen die Möglichkeit genommen war. Freilich mögen diese Gefahren bei vielen in die Öffentlichkeit gedrungenen Protesten weit übertrieben worden sein. Indeß trug noch vor dem ersten Zahlungstermin eine Nachtragsverordnung vom 13. Oktober diesen Bedenken derart Rechnung, daß es für Wechsel und Schecks bei den alten Bestimmungen blieb, bei anderen Forderungen aber der zahlbare Betrag in zwei Monatsraten zu 10 und 15% zerlegt und das Minimum von 100 *K* fallen gelassen wurde.

Was die neue Verordnung sonst an Ausnahmen vom Moratorium brachte, war im allgemeinen nicht von wesentlicher Bedeutung. Als weitere Ausnahme von der Stundung wurden Forderungen aus Darlehen der Pfandleihanstalten aufgenommen. Diese Ausnahme sollte verhindern, daß allzulange Stundung der Pfandschuld die Zinsen und Nebengebühren zu hoch auflaufen lasse und dadurch der Darlehensnehmer außer Stande gesetzt werde, das Pfand auszulösen. Bei privaten Pfandleihanstalten darf übrigens der Verkauf nicht früher als sechs Monate nach der Verfallszeit vorgenommen werden. Bei den Kreditinstituten wurde die Zahlungspflicht entsprechend dem Abbau ausgedehnt, wobei wieder zwischen Einlagen im Kontokorrent und gegen Einlagebücher unterschieden wurde, wie in den ersten Verordnungen. Das Minimum der zulässigen Rückzahlungsforderungen wurde auf 5% des Guthabens erhöht, darüber hinaus aber wurden die Banken zur Rückzahlung aller Beträge verpflichtet, die für Zahlungen, die nicht mehr unter das Moratorium fielen, erforderlich waren. Mindestens 10% des Guthabens wurden freigegeben, soweit die Rückzahlung bescheinigtermaßen für die Aufrechterhaltung des Betriebes notwendig war. Bankguthaben von Banken konnten bis zu 50% zurückverlangt werden. Von Wichtigkeit mit Rücksicht auf die damals schon in Aussicht genommene Kriegsanleihe war die Verpflichtung der Banken zur Freigabe der bei ihnen unterhaltenen Guthaben in der vollen Höhe zur Leistung von Einzahlungen auf staatliche Anleihen, allerdings nur im Wege der Überweisung an die zur Übernahme berufenen Kassen. Auch die Rückzahlungspflicht auf Sparbücher wurde ausgedehnt.

Der Abbau des Moratoriums brachte zweifellos die Gefahr mit

sich, zahlungsunfähige Schuldner, die unverschuldet in Schwierigkeiten geraten waren, zu ruinieren, obwohl ihr Unternehmen in normalen Zeiten durchaus lebensfähig war und es nach Wiederkehr des Friedens wieder werden konnte. Die Möglichkeit der Kreditbeschaffung sollte allerdings einer großen Zahl von Unternehmungen durch die neuen Hilfskreditorganisationen der Darlehenskassen und der Kriegskreditbank, die ungefähr gleichzeitig mit dem Termin der teilweisen Schuldenabtragung ihre Tätigkeit aufnahmen, eröffnet werden. Das genügte aber um so weniger, als die Darlehenskassen, wie erwähnt, nur für einen verhältnismäßig engen Kreis in Betracht kamen und eine Kriegkreditbank sich zunächst nur für Wien und Niederösterreich konstituierte. Zum Schutze dieser geschwächten Schuldner führte daher die neue Moratoriumsverordnung nach deutschem Muster das Institut der richterlichen Stundung ein. Das Prozeßgericht kann auf Antrag des Beklagten, wenn dessen wirtschaftliche Lage es rechtfertigt und der Gläubiger dadurch keinen unverhältnismäßigen Nachteil erleidet, hinsichtlich von Forderungsbeträgen, die infolge des Abbaues zahlbar gestellt sind, im Urteil eine längere als die gesetzmäßige Zahlungsfrist bestimmen. Der Beklagte hat die tatsächlichen Behauptungen, auf die er seinen Antrag stützt, glaubhaft zu machen, das Gericht kann die Bewilligung der Frist von einer Sicherheitsleistung abhängig machen. Der Schuldner kann aber auch schon vor der Klage unter Anerkennung der Forderung des Gläubigers die Bestimmung einer weiteren Zahlungsfrist beantragen, das Gericht hat dann in einem besonderen Beschluß über die Zahlungsfrist zu erkennen. In einem Erlaß des Justizministeriums wurden die Gerichte angewiesen, bei der Bewilligung des richterlichen Stundungsrechtes jede Engherzigkeit zu vermeiden. Außerdem kann übrigens auch die Exekution zu Gunsten eines fälligen Forderungsbetrages vom Gericht auf die Dauer von längstens zwei Monaten unter gewissen Voraussetzungen aufgeschoben werden. Wie die Hilfskreditinstitute ist auch das neue Institut der richterlichen Stundung nur wenig in Anspruch genommen worden. Die bloße Einführung der richterlichen Stundung hat hingereicht, um rücksichtsloses oder schikanöses Vorgehen von Gläubigern gegen ihre Schuldner im allgemeinen auszuschließen.

Für die Schuldner in Galizien und der Bukowina mußten Ausnahmsbestimmungen getroffen werden. Mit Verordnung vom 13. Oktober 1914 wurde für Galizien und die Bukowina ein Sondermoratorium erlassen, das die Stundung für den vollen Schuldbetrag um zwei Monate ausdehnte, also diese beiden vom Kriege unmittelbar betroffenen Kronländer von den Abbaubestimmungen ausnahm und auch die Verpflichtungen der Banken und sonstigen Kreditinstituten in den beiden Kronländern entsprechend niedriger bemaß als in den westlichen Provinzen. Überdies mußten mit Rücksicht auf die außerordentlichen Verhältnisse die wechselrechtlichen und prozessualen Bestimmungen anders gefaßt werden.

Daß trotz dieses allmählich nur schwer übersehbaren Netzes von Detailbestimmungen eine Anzahl von Fragen, die das Moratorium geschaffen hatte, ungelöst geblieben war, bewies die Diskussion, die sich mit der Fortsetzung des begonnenen Abbaus befaßte. Im großen und ganzen aber war es doch gelungen, die Moratoriumsbestimmungen so auszugestalten, daß sich unter ihrer Geltung wieder ein ziemlich normaler Kreditverkehr entwickeln konnte, obwohl Ungarn, dessen Wirtschaft mit der österreichischen durch tausend Fäden verknüpft ist, sein Moratorium nicht annähernd im gleichen Ausmaß abbaute und dadurch mittelbar die österreichischen Gläubiger in Mitleidenschaft zog. Freilich blieb das tatsächliche Moratorium zunächst im weiteren Umfang aufrecht als das gesetzliche. Die fälligen Zahlungen wurden lange nicht in der vom Gesetze vorgeschriebenen Höhe geleistet. Nach der Schätzung sachverständiger Kreise wurde Mitte Oktober bloß etwa die Hälfte der fälligen Beträge gezahlt.

Das sogenannte vierte Moratorium (kaiserliche Verordnung vom 25. November 1914) hatte im wesentlichen nur die von der Septemberverordnung eingeschlagene Richtung fortzusetzen. Indeß bewirkte die schon anläßlich der früheren Verordnung erwachte Opposition eine gewisse Verlangsamung des weiteren Abbaus. Die neue Verordnung galt abermals für zwei Monate, doch wurden in dieser Zeit nur weitere 25 % der August-, September- und Oktoberfälligkeiten zahlbar gestellt, während die im November, Dezember und Jänner fälligen Forderungen zur Gänze gestundet blieben. Auf den Streit zwischen den verschiedenen Interessentengruppen, der zu diesem nicht ganz glücklichen

Kompromiß führte, ausführlich zurückzukommen, böte heute nur mehr geringes Interesse. Es lagen Anträge vor, zunächst alle vor Kriegsausbruch und im Monat August fälligen Forderungen vollständig abzubauen und die folgenden Fälligkeiten unberücksichtigt zu lassen, weil so die größte Übersichtlichkeit gewahrt geblieben wäre. Dies erklärten vor allem diejenigen Industrien als unannehmbar, in denen infolge langfristiger Kreditgewährung der Block der bis Ende August fälligen Forderungen viel größer war, als der der September- bis Jännerfälligkeiten. Der Antrag, monatlich 10 % sämtlicher Fälligkeiten abzubauen, wurde wegen der Schwierigkeit der Evidenzhaltung kleiner Eingänge gleichfalls abgelehnt. Noch größer wurde die Verwirrung durch die letzte Verordnung vom 25. Jänner 1915 (fünftes Moratorium), die einen Abbauplan für weitere vier Monate, also bis zum Mai festlegte. Danach waren Ende Februar drei Viertel der bis längstens Ende August fälligen Forderungen, bis Ende März drei Viertel der September- und Oktoberfälligkeiten, bis Ende April der Rest der Augustfälligkeiten und die Hälfte der Novemberfälligkeiten, bis Ende Mai der Rest der September- und Oktoberfälligkeiten zu bezahlen. Nach Ablauf der geltenden Moratoriumsverordnung wären somit nur mehr die Novemberfälligkeiten zur Hälfte und die Dezember- und Jännerfälligkeiten zur Gänze gestundet. Die vom Februar an fälligen Forderungen fallen nicht mehr unter das Moratorium. Der gänzliche Abbau des Moratoriums dürfte somit im August 1915 durchgeführt und damit normale Verhältnisse im Kreditverkehr wieder hergestellt sein. Die Details der vierten und fünften Moratoriumsverordnung unterschieden sich im übrigen von der Septemberverordnung nur in wenigen Punkten. So wurden die Leistungen der Versicherungsgesellschaften erhöht, Forderungen aus laufender Rechnung bis zu 20 % freigegeben, soweit die Rückzahlung bescheinigtermaßen für die Aufrechterhaltung des Betriebes notwendig war. Von Wichtigkeit war ein Ersatz des Wechselprotestes wegen Nichtleistung einer Teilzahlung durch eine Erklärung des Akzeptanten (beziehungsweise des Ausstellers des eigenen Wechsels), um eine Häufung der Protestkosten zu verhindern, die aus dem sukzessiven Abbau des Moratoriums eine schwere Belastung des kaufmännischen Verkehrs hätte werden können. Für Exporteure und auf den Fremden-

verkehr angewiesene Betriebe wurde der richterlichen Stundung ein Spielraum bis Ende August 1915, also auf ein volles Jahr gewährt. Für Galizien und die Bukowina wurde die Zahlungspflicht der Kreditinstitute, die ihre Forderungen selbst nicht geltend machen können, im November noch weiter eingeschränkt.

VII.

Die Überleitung der Wirtschaft von ihren normalen in die durch den Kriegszustand vorgezeichneten Bahnen hat vom Kriegsausbruch an fortwährende Eingriffe der Gesetzgebung und Verwaltung erfordert. Schon das 1912 im Parlament durchgebrachte Kriegsleistungsgesetz hat der Regierung eine umfassende Gewalt in der Verfügung über die Produktionsanlagen und Produktionskräfte eingeräumt, von der sie nun im weitesten Umfange Gebrauch macht. Für die mannigfachen Aufgaben, die der Krieg stellt, hat sie nicht genügt. Deshalb hat sich die Regierung mit der kaiserlichen Verordnung vom 10. Oktober 1914 eine Art Generalvollmacht erteilt, „aus Anlaß der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse die notwendigen Verfügungen zur Förderung des wirtschaftlichen Lebens zu treffen.“ Zur Mitwirkung bei der Durchführung der bezüglichen Maßnahmen können auch Gemeinden verpflichtet werden. In den zu erlassenden Verordnungen können für Übertretungen hohe Geld- und Arreststrafen festgesetzt werden, die von den Verwaltungsbehörden zu verhängen sind.

Schon vorher mußte durch Verordnung vom 25. Juli 1914 die pünktliche Erfüllung der militärischen Lieferungen sichergestellt werden. Auch diese Verordnung verlieh der Regierung die Handhabe zu einschneidenden Regulierungen des wirtschaftlichen Verkehres. Wir werden auf diese Verordnung in der zusammenhängenden Darstellung der sozialpolitischen Maßnahmen des Krieges noch zurückzukommen haben. An dieser Stelle sind nur die Strafbestimmungen anzuführen, die den Unternehmer betreffen, wenn er seine durch Verträge oder Vorschrift begründete Pflicht verletzt, für die bewaffnete Macht der Monarchie oder Bundesgenossen Gegenstände des Kriegsbedarfes zu liefern, solche Gegenstände oder Truppen zu befördern oder Arbeiten auszuführen, ebenso den Unterlieferanten, Vermittler oder Bediensteten bei einer

solchen Lieferung, Beförderung oder Arbeit, der vorsätzlich durch Verletzung seiner Pflicht die Leistung gefährdet oder vereitelt. Das Ministerium des Innern kann Unternehmungen, die für die Zwecke des Staates oder das öffentliche Wohl besonders wichtig sind, für „staatlich geschützte Unternehmungen“ erklären. Die Bedeutung des staatlichen Schutzes liegt vor allem in der Sicherung vor Arbeiterbewegungen aller Art, was in der Praxis zu manchen Härten geführt hat, über die in anderem Zusammenhang zu sprechen sein wird.

Mehr vom sozialpolitischen als vom Standpunkte der Industrieförderung sind auch die Maßnahmen zur Ausdehnung der öffentlichen Investitionstätigkeit zu betrachten, die namentlich in den ersten Kriegsmonaten forciert worden ist, da weiterhin fühlbarer Arbeitermangel die anfänglich überhandnehmende Arbeitslosigkeit ablöste. So wurden vor allem umfangreiche Erdarbeiten in Angriff genommen, u. a. der Bau des zweiten Geleises der Linie Schwarzach—St. Veit—Wörgl, die Abgrabungsarbeiten im Überschwemmungsgebiet der Donau bei Wien, Flußregulierungen, Straßenbauten und Wasserbauten aller Art durch staatliche Subventionen angeregt. Höher qualifizierten Arbeitern boten verschiedene Hochbauten und ähnliches Beschäftigung. Daneben wurden die normalen Aufträge der Staatsbahnen an Waggons, Lokomotiven, Schienen und Schwellen, der Telephon- und Telegraphenzentrale, der städtischen Straßenbahnen und ähnlicher Anstalten erteilt. Um die Vergebung derartiger Arbeiten zu fördern, hat die Regierung mit kaiserlicher Verordnung vom 16. Oktober 1914 das Institut der „begünstigten Bauten“ geschaffen. Die Regierung kann Bauten und Betriebsanlagen aller Art (Hoch-, Straßen-, Wasser-, Eisenbahnbauten u. dgl.), welche öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken zu dienen bestimmt sind und deren Durchführung unter den durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnissen dringlich ist, als begünstigte Bauten erklären. Die Projekte für derartige Bauten sind von den fachlich zuständigen Ministerien zu überprüfen und zu genehmigen. Diese Genehmigung hat an Stelle der sonst nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften erforderlichen behördlichen Bewilligungen zu treten. Begünstigten Bauten wird das Recht der Enteignung in dem zu ihrer Durchführung erforderlichen Ausmaß eingeräumt,

wobei das Enteignungsverfahren weitgehend vereinfacht wird. Schon früher hat eine Verordnung vom 1. September die vergebenden staatlichen Stellen ermächtigt, auch bei großen Aufträgen vom Kautionserlag abzusehen. (Einen ähnlichen Erlaß hat übrigens auch der Bürgermeister von Wien an den Magistrat gerichtet.) Sofern ein Erlaß der Kaution aus zwingenden Gründen nicht eintreten kann, trägt ein Ministerialerlaß den politischen Landesbehörden auf, sie möglichst niedrig zu bemessen und sie nicht gleich beim Abschluß des Vertrages, sondern durch Abzüge von den Abschlagszahlungen einzufordern.[18])

Wie die Aufträge der Kriegsverwaltung für die Aufrechthaltung der Wirtschaft von unvergleichlich größerer Bedeutung geworden sind als Notstandsarbeiten und öffentliche Investitionen, so ist auch die wirtschaftliche Verwaltung, soweit sie sich mit der industriellen Tätigkeit befaßt, in erster Linie und überwiegend auf die Sicherstellung des Heeresbedarfes bedacht gewesen. Die schwerste Bedrohung einer gesicherten industriellen Tätigkeit hat von Anfang an die Absperrung der Monarchie von der Zufuhr ausländischer und insbesondere überseeischer Rohstoffe gebildet. Bald nach Ausbruch des Krieges haben alle Staaten, auch die neutralen, eine lange Reihe von Aus- und Durchfuhrverboten erlassen, die späterhin immer wieder abgeändert und ergänzt wurden und einen regelmäßigen Handelsverkehr auch mit den angrenzenden neutralen Staaten unmöglich machten. Der Zweck dieser Aus- und Durchfuhrverbote hat im Laufe des Krieges eine eigenartige Verschiebung erfahren, durch die auch der Verkehr zwischen kriegführenden und neutralen Staaten gewissermaßen Formen eines Wirtschaftskrieges annahm. Die ersten Aus- und Durchfuhrverbote wurden ausschließlich in der Absicht erlassen, die vorhandenen Vorräte und spärlichen Zufuhren an gewissen Gegenständen dem eigenen Bedarf zu sichern. Bald aber wurden die Ausfuhrverbote auch auf Gegen-

---

[18]) Unter den Industrieförderungsmaßnahmen mag noch eine bereits in den ersten Tagen erschienene Verordnung (vom 5. August 1914) erwähnt werden, wonach bei einem durch Mobilisierung verursachten Abgang von geprüften Dampfkessel- und Dampfmaschinenwärtern auf Kriegsdauer und solange ein Ersatz durch solche qualifizierte Wärter undurchführbar ist, zur Bedienung und Wartung von Dampfkesseln und Dampfmaschinen auch andere Personen verwendet werden dürfen, welche zwar die Prüfung nicht abgelegt haben, jedoch zu den von ihnen zu verrichtenden Arbeiten geeignet sind.

stände ausgedehnt, an welchen die eigene Produktion regelmäßig bedeutende Ausfuhrmengen lieferte. Es galt Kompensationsobjekte zu schaffen, um von anderen Staaten ausnahmsweise Ausfuhrbewilligungen für Gegenstände, deren Ausfuhr verboten war, zu erlangen. Seither vollziehen sich so die wichtigsten Aus- und Durchfuhrgeschäfte gleichsam unter ständiger diplomatischer Intervention, die einerseits den Behörden eine ungeheure Arbeitslast aufbürdet, anderseits den Außenhandel vielleicht mehr erschwert, als unbedingt nötig wäre, und schließlich einen Grad von Geschicklichkeit aller beteiligten Faktoren erfordert, der nicht immer vorhanden ist. Den Anstoß zur Verallgemeinerung des „friedlichen Wirtschaftskrieges", wie man den Zustand mit Rücksicht auf die Beteiligung der Neutralen vielleicht bezeichnen könnte, hat die Haltung Englands gegeben, das die Neutralen ebenso rücksichtslos von der Zufuhr von Lebensmitteln und industriellen Rohstoffen abschnitt wie die kriegführenden Staaten, wofern nur der leiseste Verdacht bestand, daß ein Teil der Zufuhr seinen weiteren Weg in Feindesland nehmen könnte. Infolgedessen sind auch die neutralen Staaten mit ihrer Lebensmittel- und Rohstoffversorgung in die größten Schwierigkeiten geraten, die es ihnen unmöglich machten, die Rücksichtslosigkeit Englands noch stärker herauszufordern. Wie weit daneben noch politische Motive bei dem einen oder anderen neutralen Staat mitgespielt haben mögen, kann derzeit noch nicht erörtert werden.

Die Schwierigkeiten wurden gesteigert seit der Eröffnung des deutsch-englischen Blockadekrieges. Die teilweise Unmöglichkeit der Seeversicherung, die Unterbrechung des normalen Zahlungsverkehres durch die Erlassung von Moratorien in den meisten Staaten, die ganz abnormale Gestaltung der Devisenkurse waren einer Belebung des Außenhandels auch nicht eben förderlich. Die stärkste Schranke neben dem Widerstand Englands fand der Versuch, die Versorgung auch mit Rohstoffen, die in der englischen Konterbandeliste nicht enthalten sind, über neutrale Häfen in größerem Ausmaß zu organisieren, in der Unzulänglichkeit der neutralen Häfen. Genua und Gothenburg, die da vor allem in Betracht kamen, sollten auf einmal einen Verkehr bewältigen, der das höchste Maß ihrer normalen Leistungsfähigkeit bald vielfach überstieg, und so trat eine Stockung des Verkehres ein, die die

Fortschaffung von Waren, welche glücklich nach dem neutralen Hafen gebracht worden waren, nicht viel weniger problematisch erscheinen ließ als den Transport von Übersee bis in diesen Hafen. Außerdem aber stellte sich namentlich im Verkehr mit Rumänien und Italien bald ein drückender Waggonmangel ein, der vielfach die Fortschaffung von gekauften und zur Ausfuhr freigegebenen Waren unmöglich machte oder wenigstens erheblich verzögerte.

Der Kreis von Gegenständen, deren Einfuhr auf irgend eine Weise in jeder erlangbaren Menge organisiert werden mußte, war sehr groß. Er umfaßte Lebensmittel und industrielle Rohstoffe. Die Geschichte der Lebensmitteleinfuhr wird im nächsten Kapitel besprochen werden. Hier sollen zunächst die Maßnahmen zur Sicherung des industriellen Rohstoffbedarfes angeführt werden. Als der Krieg ausbrach war die Monarchie (und auch Deutschland) mit Vorräten, namentlich an Textilrohstoffen schwach versorgt. Besonders die Vorräte an amerikanischer Baumwolle, die in den ersten Monaten zur Konterbande zählte, waren gering, da man vor der neuen Ernte stand, die sehr reichlich auszufallen versprach. Besser war die Versorgung mit indischer Baumwolle, die jedoch regelmäßig nur für gewisse Gewebesorten verwendet wurde. Große Stapelplätze für Textilrohstoffe gibt es in Österreich nicht, die österreichische Industrie hat sich im Frieden hauptsächlich über englische und deutsche Häfen versorgt. Um so härter wurde die Industrie betroffen, als Deutschland für Schaf- und Baumwolle ein Ausfuhrverbot erließ und in dieses auch diejenigen Mengen einbezog, welche von österreichischen Firmen bereits angekauft waren, aber noch an deutschen Plätzen lagerten. Das Interesse der Staatsverwaltung an der Ergänzung der Rohstoffvorräte, die in manchen Industrien bei Kriegsausbruch kaum für einige Wochen ausreichten, war, wie erwähnt, nicht in erster Linie von Fürsorge für die Aufrechterhaltung der Wirtschaft, sondern von den Bedürfnissen der Kriegsführung diktiert, die sich unter allen Umständen die Ergänzung der Heeresausrüstung sichern mußte. Auf dieser Grundlage wurden bald nach Kriegsausbruch zunächst Verhandlungen in Berlin angeknüpft, um eine Milderung der Ausfuhrverbote für Rohstoffe, die zur Erzeugung von Heeresgegenständen dienten, zu erwirken. Die Verhandlungen erstreckten sich jedoch nicht nur auf die in deutschen Häfen lagernden Waren

österreichischer Eigentümer, sondern auch auf die reichen Rohstoffvorräte, die in Belgien (Antwerpen), Nordfrankreich und einigen Gebieten Westpolens von der deutschen Heeresleitung beschlagnahmt worden waren. Etwas erleichtert wurden die an sich sehr schwierigen Verhandlungen dadurch, daß auch Deutschland bezüglich seiner Approvisionierung gewisse Wünsche gegen Österreich-Ungarn vorzubringen hatte (Gerste, Kleie, Eier usw.), deren Erfüllung als Kompensation gewährt werden mußte. Durch die Freigabe deutscher Vorräte (das Entgegenkommen Deutschlands war natürlich dadurch begrenzt, daß seine eigene Industrie sich in ähnlicher Lage befand wie die österreichische) war zunächst der Heeresbedarf für einige Monate gedeckt.

Damit war die Rohstoff-Frage natürlich nicht gelöst. Was aus Deutschland und auf dem Kompensationsweg aus dem neutralen Ausland hereingebracht werden konnte, war wenig im Verhältnis zu dem Bedarf, so willkommen auch jede Ergänzung der Vorräte war. Nur die Baumwollversorgung war, nachdem sich England im Spätherbst herbeigelassen hatte, Baumwolle aus der Konterbandeliste zu streichen, bis zum Ausbruch des deutsch-englischen Blockadekrieges hinreichend. Für die meisten übrigen Rohstoffe blieben daher vor allem organisatorische Maßnahmen zu treffen, um den Verkehr zweckmäßig zu zentralisieren, Ein- und Verkauf, wie die Aufteilung der Vorräte auf die einzelnen Fabriksbetriebe einheitlich zu gestalten und den Überblick über Vorräte und Bedarf ständig zu erhalten. Schon wenige Wochen nach Beginn des Krieges wurden die Vorräte an gewissen Waren, soweit sie ohneweiters sichtbar waren, von der Kriegsverwaltung mit Beschlag belegt. Betroffen wurden davon insbesondere Schafwolle, verschiedene Metalle, Häute, Gummi, Benzin u. a., ohne daß vorerst einheitliche Maßnahmen angeordnet wurden. Die rechtliche Handhabe für diese Beschlagnahme bot wieder das Kriegsleistungsgesetz vom Jahre 1912. Zur einheitlichen Regelung wurden jedoch bald nach deutschem Vorbild unter aktiver Mitwirkung der beteiligten Industrien Rohstoffzentralen geschaffen, welche nach und nach für Schafwolle, Baumwolle, verschiedene Metalle und Leder ins Leben traten.[19]) Die Organisation dieser Zentralen ist

[19]) Der „Kriegsausschuß für chemische Industrie“ ist nur ein beratendes und begutachtendes Organ des Handelsministeriums zur ausreichenden Beschaffung von

ziemlich einheitlich. Sie sind als private Aktiengesellschaften konstituiert. Als ihren Zweck bezeichnen die Statuten die Beschaffung, Verteilung und Bearbeitung von Wolle, Kammzug, bzw. Baumwolle, Metall oder Leder, „soweit sie zur Herstellung des industriellen Bedarfes für Heer und Marine im gegenwärtigen Kriegszustand erforderlich sind". Die Gesellschaften dürfen alle Geschäfte tätigen, welche den gesellschaftlichen Zweck zu fördern geeignet sind. Zu diesem Zweck ist ihnen auch die Beteiligung an in- und ausländischen Gesellschaften und Unternehmungen von gleichem oder ähnlichem Wirkungskreis, eventuell auch die Übernahme von Aktien und Anteilscheinen gestattet. Diese Bestimmung kann insbesondere praktische Bedeutung erlangen, wenn die Zentralen Vorräte in den besetzten feindlichen Gebieten in ihre Verwaltung übernehmen sollten (was zum Teil bisher bereits geschehen ist). Der Betrieb der Gesellschaften darf statutengemäß nicht auf Gewinn gerichtet sein, sie verfolgen vielmehr ausschließlich gemeinnützige Zwecke. Vereinzelt erhalten die Aktionäre eine mäßige (limitierte) Dividende. Im Verwaltungsrat der Zentralen sind Kriegsministerium, Handelsministerium und Staatseisenbahnverwaltung vertreten. In den Statuten der Zentralen findet sich eine Reihe von interessanten Bestimmungen, die sich aus dem Geschäftszweck ergeben. So heißt es in den Statuten der Metallzentrale: „Den Aktionären ist bekannt, daß das k. u. k. Kriegsministerium Maßnahmen getroffen hat und treffen wird, um aus den gesamten Beständen von Metall und Metallegierungen den direkten und indirekten Bedarf von Heer und Marine zu sichern und nur gewisse Mengen für private industrielle Zwecke freizugeben. Die Aktionäre werden demgemäß der Gesellschaft während der Dauer des Kriegszustandes auf Verlangen jederzeit Angaben über die Menge ihrer Bestände machen, die für Zwecke der Gesellschaft in Frage kommen." Beschlüsse des Verwaltungsrates oder des Exekutivkomitees, die sich auf die Beschaffung, Verteilung oder Verwertung von Metallen beziehen, dürfen nicht ausgeführt werden, solange einer von den Vertretern der genannten Behörden der Ausführung aus Gründen des Interesses von Heer und Marine oder von Handel

---

Rohmaterial und zur Deckung des Bedarfes der inländischen Industrie insbesondere für Heeresbedarf.

und Gewerbe widerspricht. Über die Aufrechterhaltung des Widerspruches entscheidet der Kriegsminister. Diese Bestimmungen sind vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie ganz deutlich zeigen, in welchem Maß weite Teile der Volkswirtschaft unmittelbar und ausschließlich den Bedürfnissen des Krieges dienstbar gemacht sind. Ähnliche Bestimmungen finden sich natürlich auch in den Statuten der anderen Rohstoffzentralen.

Die zunehmende Knappheit an verschiedenen Rohmaterialien nötigte die Regierung bald noch weiter zu gehen. Eine Verordnung des Handelsministeriums vom 7. Februar 1915 ordnete für eine Reihe von Metallen und Legierungen aus denselben die Anzeigepflicht an. Jeder, der Materialien dieser Art in Verwahrung hält, wurde verpflichtet, diese nach dem Stand vom letzten Tag des Vormonats anzuzeigen. Jeder, der zur Anzeige verpflichtet ist, hat über die Vorräte ein genaues Lagerbuch zu führen, aus dem jede Änderung in der Menge des Vorrates und dessen Verwendung ersichtlich ist. Die Erfüllung der Anzeigepflicht wird unter Strafsanktion gestellt und durch das Handelsministerium unter Heranziehung der Gewerbeinspektoren und anderer Organe überwacht. Eine weitere Verordnung des Landesverteidigungsministeriums vom selben Tage trifft Bestimmungen über die Verwendung der Vorräte an solchen Metallen. Danach werden sämtliche anzeigepflichtigen Materialien als für Kriegszwecke in Anspruch genommen erklärt. Sie dürfen ohne Rücksicht darauf, ob der Anzeigepflicht genügt wurde oder nicht, vom 7. Februar an ohne Bewilligung des Handelsministeriums weder veräußert noch verkauft werden, noch darf über sie ohne die erwähnte Bewilligung in anderer Weise verfügt werden. Ausgenommen hievon sind u. a. jene Vorräte, die zur Erfüllung von Aufträgen der Militärverwaltung unbedingt benötigt werden, und weiters die Vorräte, die sich im Besitz des Staates, insbesondere der Staatsbahnen und der Post- und Telegraphenverwaltung befinden. Die beanspruchten Vorräte werden, insoweit sie bei der Prüfung durch Sachverständige für Kriegszwecke geeignet befunden werden, für die Militärverwaltung gegen eine zu bestimmende Vergütung endgültig übernommen. Für die beanspruchten Vorräte, die bei der Prüfung durch Sachverständige als für Kriegszwecke ungeeignet befunden werden, gebührt dem Besitzer, sofern er die Vorräte zur Bearbeitung oder Veräußerung

auf Lager hatte, vom Tage der Anzeige bis zum Zeitpunkt, in dem sie ihm wieder zur Verfügung gestellt würden, eine tagweise Vergütung von 9% des Schätzwertes (aufs Jahr gerechnet). Der Besitzer kann über die Vorräte frei verfügen, wenn die Materialien nicht innerhalb dreier Monate vom Tag der Anzeige endgültig übernommen werden. Gleichzeitig wurde schließlich durch eine dritte Verordnung des Handelsministeriums und Arbeitsministeriums vom 7. Februar bis auf weiteres den Besitzern zur Verarbeitung im eigenen Betrieb oder zur Veräußerung ein Teil von manchen für Kriegszwecke in Anspruch genommenen Materialien (zwischen 10 und 25%) freigegeben. Die Einzelheiten sind in unserem Zusammenhang ohne Interesse. Die Vergütungssätze hat eine Verordnung vom 20. März 1915 festgesetzt.

Zur Durchführung der mit den Februarverordnungen getroffenen Maßnahmen wurde mit Verordnung vom 19. März eine „Zentral-Requisitions-Kommission“ im Kriegsministerium eingesetzt, der je ein Vertreter des Landesverteidigungsministeriums, des Kriegsministeriums, des Handelsministeriums und des Ministeriums für öffentliche Arbeiten angehört. Zur Übernahme der für Kriegszwecke in Anspruch genommenen Metalle und Legierungen wurden in Wien, Graz, Prag und Salzburg „k. k. Übernahms-Kommissionen für Metalle und Legierungen“ mit dem Wirkungskreis über die ganze österreichische Reichshälfte gegründet. Ihnen obliegt die Prüfung der Materialien hinsichtlich ihrer Eignung für Kriegszwecke, die Einschätzung und Übernahme. Die Übernahmekommissionen bestehen aus einem Vertreter der politischen Landesbehörde, der Militärverwaltung, der Finanzverwaltung und einem Sachverständigen. Eine weitere Verordnung vom 19. März verpflichtet schließlich die Besitzer von in Anspruch genommenen Vorräten, diese bis längstens 27. März auf Kosten der Militärverwaltung an die zuständigen Übernahmskommissionen abzusenden. Werden die Vorräte für Kriegszwecke ungeeignet befunden, so trägt die Militärverwaltung die Kosten der Übersendung. Wird das Material zur Erfüllung von Aufträgen der Militärverwaltung benötigt, so hat der Verwahrer die militärischen Stellen namhaft zu machen, die den Auftrag erteilt haben, und den Gegenstand des Auftrages usw. zu bestimmen.

Ähnliche weitgehende Verfügungen wurden hinsichtlich be-

stimmter stickstoffhältiger Stoffe[20]), der Vorräte an Leder und an Bedarfsmaterialien der Lederindustrie (Gerbstoffe und Gerbstoffextrakt)[21]) getroffen. Eine Verordnung vom 18. März unterwarf schließlich die Vorräte an Rohgummi und Kraftwagenbereifungen der Anzeigepflicht. Damit dürften jedoch die Eingriffe, die die Staatsgewalt in den Gang der industriellen Produktion vorgenommen hat, noch lange nicht abgeschlossen sein. Freilich hat der späte Entschluß zur zentralen Regelung der industriellen Rohstoff- und Materialversorgung den Maßnahmen viel von ihrem praktischen Nutzen genommen.

Die Förderung der Einfuhr aus neutralen Staaten bleibt daneben natürlich mit allen Mitteln anzustreben. Leider wird trotzdem über langsame und kleinliche Behandlung der Gesuche um Aus- und Durchfuhrbewilligungen durch die maßgebenden Behörden viel geklagt, die dadurch häufig die kompensationsweise Einfuhr vereiteln sollen. Wenn auch vielen dieser Klagen die Berechtigung fehlen mag, so scheint es doch, daß das Verständnis für die vitale Bedeutung der Rohstoffzufuhr manchmal durch den bureaukratischen Geist, in dem die Aus- und Durchfuhrvorschriften gehandhabt werden, verdunkelt wird. Wie weit die Absperrung von überseeischen Zufuhren die Herstellung und Verwendung von Ersatzstoffen (namentlich in der chemischen Industrie) angeregt hat, kann heute noch nicht öffentlich erörtert werden. Schwerere Vorwürfe als in der Frage der industriellen Rohstoffversorgung sind gegen die Behandlung der Ernährungsfrage durch die maßgebenden Verwaltungsstellen zu erheben.

VIII.

Das Verständnis für die Notwendigkeit, die Ernährung der Bevölkerung bei längerer Kriegsdauer sicherzustellen, ist in Österreich-Ungarn sehr spät allgemein geworden. Die Erklärung dafür liegt nahe. Hat es in der Monarchie an jedem wirtschaftlichen Kriegsplan gefehlt, so hat vollends die Sicherstellung der Ernährung am wenigsten Sorge bereitet, da bis vor wenigen Jahren die Monarchie Ausfuhrland für Getreide, Vieh und Futtermittel gewesen

---

[20]) Anzeigepflichtig sind Vorräte an Gaswasser, schwefelsaurem Ammoniak und Kalkstickstoff (Verordnung vom 3. März 1915 RGBl. Nr. 50 und 51).

[21]) Verordnung vom 4. März (RGBl. Nr. 53).

und die in jüngster Zeit eingetretene Wandlung noch nicht sehr tief in das öffentliche Bewußtsein gedrungen ist. Der Besorgnis, daß die Monarchie in Schwierigkeiten geraten könnte, die Bevölkerung und ihren Viehstand zu ernähren, haben deshalb die maßgebenden Stellen lange nicht hinreichende Beachtung geschenkt. Vielleicht hat dabei noch die Erwartung mitgewirkt, die zu Beginn des Krieges — eingestandenermaßen oder nicht — überall verbreitet gewesen ist, daß der Krieg kein ganzes Jahr dauern könnte und für eine kürzere Zeit mit den heimischen Vorräten für alle Fälle das Auslangen zu finden wäre. Und schließlich hat man sich, wie es scheint, über einen sehr wichtigen Faktor einigermaßen getäuscht, die Höhe der ungarischen Ernte, die hinter den Schätzungen beträchtlich zurückgeblieben sein soll. Während man ursprünglich wenigstens mit einer Brotgetreideernte ungefähr im Ausmaß des Jahres 1909 gerechnet hat, soll das tatsächliche Ernteergebnis erheblich geringer sein. Offizielle Ernteziffern sind bisher nicht veröffentlicht worden und man ist daher auf die Äußerungen mehr oder weniger kompetenter Persönlichkeiten angewiesen, die allerdings in der Lage sein könnten, den tatsächlichen Stand der Dinge zu kennen. Hat aber schon das Jahr 1909 einen beträchtlichen Einfuhrüberschuß notwendig gemacht, so ist das Defizit für das laufende Jahr noch durch eine Reihe von Umständen erhöht worden, die im Krieg selbst begründet waren: Der an und für sich höhere Brotbedarf der Armee gegenüber dem normalen Bedarf der einberufenen Mannschaft im Zivilstand, die notwendigerweise minder sorgfältige Behandlung der Vorräte, große Verluste auf dem Transport im Etappenraum. Bei der vorübergehenden Räumung der nördlichen und östlichen Provinzen ist nicht nur ein großer Teil der Ernte dieser reichen Agrikulturländer zu Grunde gegangen, sondern auch bedeutende Vorräte des Militärärars, die selbstverständlich aus dem Hinterland ergänzt werden mußten. Eine ungünstige Fügung hat es gewollt, daß im vorigen Jahre die Vorräte aus der alten Ernte besonders gering waren. Das gesamte Defizit an Brotgetreide und Futtermitteln aus dem Ausland zu decken, wäre daher eine der wichtigsten Aufgaben der ersten Kriegswochen gewesen, als die Absperrung vom Weltmarkt noch nicht mit solcher Lückenlosigkeit gelungen war wie später, als man sich endlich zu energischen Maßnahmen entschloß. In falscher Beurteilung der

tatsächlichen Lage hat man dies unterlassen, um sich späterhin zu desto einschneidenderen Maßnahmen gezwungen zu sehen.

Die erste Sorge bei Kriegsausbruch galt der Sicherstellung der Ernte. Als die Mobilmachung angeordnet wurde, waren die Erntearbeiten gerade im Zug, aber in weiten Gebieten der Monarchie noch nicht abgeschlossen. Mit der Tatkraft der Verwaltung, die so erfreulich die Zeit der Mobilmachung kennzeichnete, wurde schon am 5. August (RGBl. Nr. 199) eine kaiserliche Verordnung erlassen, welche die Regierung ermächtigte, „zur Sicherstellung der Ernte- und Feldbestellungsarbeiten Anordnungen zu treffen, vermöge deren Privatpersonen zu landwirtschaftlichen Arbeiten und sonstigen Hilfsleistungen verhalten, hiefür geeignete Organe geschaffen und den Gemeinden zu diesem Zweck Verpflichtungen auferlegt werden können". Auf Grund dieser kaiserlichen Verordnung erschien gleichzeitig (RGBl. Nr. 200) eine Verordnung des Ackerbauministeriums, das die Bildung von Erntekommissionen vorschrieb. In jeder Gemeinde, in der Landwirtschaft betrieben wird, hatte der Gemeindevorsteher unverzüglich eine Erntekommission einzusetzen, die aus drei bis sieben in der Gemeinde ansässigen Mitgliedern (Seelsorgern, Lehrern, Gemeindeärzten, Organen der landwirtschaftlichen Berufsvertretungen usw.) bestehen sollte. Die Kommission hatte dafür Sorge zu tragen, daß Ernte und Feldbestellung in den Gemeinden rechtzeitig und zweckmäßig durchgeführt werden. Zu diesem Zwecke hatte die Kommission einerseits jene Betriebe festzustellen, die mangels eigener Arbeitskräfte und Betriebsmittel auf fremde Hilfe angewiesen wären, anderseits die im Gemeindegebiet verfügbaren Arbeitskräfte und landwirtschaftlichen Betriebsmittel zu ermitteln. Konnte der Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften durch freiwillige Hilfeleistung nicht befriedigt werden, so hatte die Kommission die erforderlichen Arbeitskräfte zuzuweisen, wobei in erster Linie auf die Betriebe der Einberufenen Rücksicht zu nehmen war. Zu Erntearbeiten wurden alle in der Gemeinde anwesenden Personen männlichen und weiblichen Geschlechtes verpflichtet. Befreit von dieser Verpflichtung wurden nur Seelsorger, Ärzte und Tierärzte, Apotheker, Hebammen, Personen, welche wegen ihres Gesundheitszustandes oder sonst zu landwirtschaftlichen Arbeiten nicht geeignet wären, selbständige Landwirte und ihre Bedienste-

ten, soweit sie im eigenen Betrieb mit gleichartigen Arbeiten beschäftigt wären, Inhaber landwirtschaftlicher und sonstiger Betriebe und ihre Beschäftigten, insoweit sie für die Aufrechthaltung des Betriebes unentbehrlich wären, und schließlich Inhaber von staatlich geschützten Unternehmungen und ihre Bediensteten. Personen, die auf eine Entlohnung angewiesen sind, hatten Anspruch auf die Vergütung der ortsüblichen Entlohnung, sonst war die Arbeit unentgeltlich zu leisten. Neben den notwendigen Arbeitskräften hatte die Kommission auch die erforderlichen Zugkräfte und landwirtschaftlichen Geräte zuzuweisen. Konnte mit den in der Gemeinde ansässigen Arbeitskräften das Auslangen nicht gefunden werden, so hatte die Erntekommission für die Heranziehung auswärtiger Arbeitskräfte Vorsorge zu treffen.

Die Verordnung trug wesentlich dazu bei, daß sich die Erntearbeiten ohne besondere Schwierigkeiten vollzogen. Allerdings hatten die Erntekommissionen keine sehr große Tätigkeit zu entfalten. Die Landwirtschaft und insbesondere die bäuerlichen Betriebe, für die in erster Linie vorzusorgen war, bewiesen eine Elastizität des verfügbaren Reservoirs von Arbeitskräften, die man in normalen Zeiten, da immer wieder über Leutenot in der Landwirtschaft geklagt wurde, nicht für möglich gehalten hätte. Frauen, Greise und Kinder halfen mit, freiwillige Hilfeleistung von Nachbarn und Freunden tat das ihrige. Zwangsweise Beistellung von Arbeitskräften kam jedenfalls nur in seltenen Fällen vor und stieß auch, namentlich in bäuerlichen Betrieben, auf die Abneigung, fremdes Gesinde, zumal in Abwesenheit des Besitzers ins Haus zu nehmen. Auch konnte eigentlich von absoluter Knappheit an Arbeitern, solange nicht der ungediente Landsturm einberufen war, noch nicht die Rede sein, zumal für die einberufene Mannschaft aus den ländlichen Bezirken die industrielle Arbeiterschaft, die in den ersten Wochen, wie wir gesehen haben, in Scharen arbeitslos wurde und die zum sehr großen Teil den Kontakt mit der Landwirtschaft, von der sie hergekommen war, noch nicht verloren hatte, einen hinreichenden Ersatz bot.

Eine ganz andere Bedeutung könnten die Erntekommissionen erlangen, wenn der Krieg bis zur nächsten Ernte nicht beendet sein sollte. Doch erwächst den Erntekommissionen bereits jetzt eine wichtige Aufgabe in der Überwachung des Frühjahrs-

anbaues. Dieser mußte, da inzwischen die Dauer des Krieges unabsehbar geworden war, bereits einer viel weitergehenden Staatskontrolle und Einflußnahme unterworfen werden als die Erntearbeiten im Herbst 1914. Der Mangel an Arbeitskräften und Zugvieh war für den Frühjahrsanbau bereits intensiv fühlbar, überdies aber durch den Verlust von nahestehenden Familienmitgliedern im Felde das persönliche Interesse an der Fortführung der Wirtschaft in vielen bäuerlichen Betrieben erheblich vermindert. Vielfach leisteten auch die zurückgebliebenen Bäuerinnen aus Besorgnis vor Belästigung der weiblichen Hausangehörigen der Heranziehung von fremden männlichen Arbeitskräften Widerstand. Anderseits hatte aber die Öffentlichkeit das größte Interesse daran, eine möglichst reiche Ernte im laufenden Jahr zu erzielen, um für alle Möglichkeiten gerüstet zu sein. Ein mächtiger Ansporn zur intensiven Tätigkeit war freilich durch die enorm hohen Preise bereits gegeben. Verlassen konnte sich die Regierung darauf allein nicht, der Frühjahrsanbau mußte daher in möglichst weitem Umfang durch Verwaltungsmaßnahmen sichergestellt werden. Nach einer Verordnung vom 15. Februar 1915 (RGBl. Nr. 38) wurde jeder Grundbesitzer verpflichtet, seine sämtlichen Ackergründe, insoweit sie nicht mit Wintersaat bestellt sind, dem Frühjahrsanbau zu unterziehen. Die Erntekommissionen hatten dafür Sorge zu tragen, daß der Frühjahrsanbau im heurigen Jahre rechtzeitig und vollständig durchgeführt werde. Zu diesem Zwecke hatten sie insbesondere die noch nicht angebauten Grundstücke festzustellen, und zwar vor allem solche, die infolge der Einberufung ihrer Besitzer oder Bewirtschafter oder infolge sonstiger durch den Krieg verursachter Hemmnisse einer Hilfeleistung bedurften; sie hatten ferner einen Arbeitsplan für Bestellung und Anbau aufzustellen und seine Ausführung zu überwachen, sie hatten vorzusorgen, daß kein zum Frühjahrsanbau geeignetes Grundstück unbebaut bleibt, sie hatten dazu wieder Arbeitskräfte und Zugvieh zuzuweisen, die Grundbesitzer über die Auswahl der anzubauenden Fruchternte, Ort und Art des Bezuges von Saatgut und Dünger zu beraten u. a. Bestellung und Anbau der nicht angebauten Grundstücke oblagen der Gemeinde, die berechtigt ist, den Ersatz der damit verbundenen Kosten aus dem Ertrag der angebauten Fläche zu beanspruchen.

Eine notwendige Ergänzung fand diese Verordnung in einer Verordnung vom 5. März (RGBl. Nr. 55), die den Gemeinden das Recht gab, gewissermaßen aber auch die Pflicht auferlegte, brachliegende Grundstücke, auf denen bis zum 15. April 1915 von den hiezu Berechtigten keine vorbereitenden Arbeiten für den Frühjahrsanbau gemacht worden wären, obwohl die Feuchtigkeitsverhältnisse dies gestatteten, mit Früchten, die der Nahrung für Mensch oder Tier dienen, zu bebauen. Machte die Gemeinde von diesem Recht bis 23. April keinen Gebrauch, so konnte die politische Bezirksbehörde Nachbargemeinden oder dritten Personen die Bebauung solcher Grundstücke gestatten. Die Gemeinden hatten bis längstens 25. April der politischen Landesbehörde ein Verzeichnis der unbebaut gebliebenen Grundstücke vorzulegen.

Von besonderen Vorschriften, den Anbau mit Rücksicht auf die Absperrung vom Weltmarkt in eine bestimmte Richtung zu lenken, glaubte man absehen zu sollen. Nahe lag dies insbesondere bezüglich des Anbaues von Zuckerrüben, dessen Einschränkung zu Gunsten des Getreidebaues in Erwägung stand, doch hatte die starke Preissteigerung aller Getreidearten ohnehin in dieser Richtung gewirkt, und was darüber hinaus noch hätte erzielt werden können, war zu wenig, um sich über die zahlreichen entgegenstehenden Bedenken hinwegzusetzen. Die Regierung begnügte sich daher, den Übergang vom Zuckerrüben- zum Getreideanbau dadurch zu erleichtern, daß sie (Verordnung vom 20. Februar, RGBl. Nr. 40) Grundbesitzer und Pächter, die durch Vertrag mit einer Zuckerfabrik verpflichtet waren, ihre Grundflächen in einem bestimmten Ausmaß mit Zuckerrübe zu bebauen, von dieser Verpflichtung in Bezug auf 30% der vertragsmäßig dem Rübenbau zu widmenden Grundfläche befreite, wenn diese für den Anbau anderer Feldfrüchte verwendet würde.[22])

Weit weniger als diese an und für sich durchaus zweckmäßigen Maßnahmen, die zu Beginn des Krieges auch eine bedeutsame

---

[22]) Gefördert wurde der ordentliche Anbau auch durch Erleichterung in der Düngerbeschaffung. Der Ackerbauminister kann (Verordnung vom 18. Jänner 1915 RGBl. Nr. 13) zur Befriedigung des dringenden Bedarfs der Landwirtschaft jene Unternehmungen, welche stickstoffhältige Düngemittel erzeugen, verpflichten, bestimmte Mengen an die ihnen zu bezeichnenden Abnehmer zu liefern. (Entsprechendes gilt auch für Händler.) Die angemessene Schadloshaltung ist, falls keine Einigung zustande kommt, vom Gericht festzusetzen.

sozialpolitische Bedeutung in der Entlastung des städtisch-industriellen Arbeitsmarktes hatten, konnte die Haltung der Regierung in den Fragen der eigentlichen Approvisionierungspolitik befriedigen. Ihre Voraussetzungen haben wir oben kurz skizziert. Es galt, das Manko aus Vorräten eigener Ernte zur Befriedigung des normalen Konsums der Bevölkerung und des erhöhten Verbrauches der Armee durch Zufuhr aus dem Ausland möglichst zu verringern, im übrigen aber den Verbrauch des gegebenen Vorrates so zu organisieren, daß man unter allen Umständen damit das Auslangen bis über die nächste Ernte finden mußte. In Betracht kamen zunächst Zufuhren aus den Vereinigten Staaten, Südamerika und den neutralen Balkanstaaten, Rumänien und Bulgarien. Da Getreide von England als absolute Konterbande behandelt wurde, war es von Anfang an nur möglich, es über neutrale Länder (Italien, Holland, Dänemark) zu beziehen und da alle Neutralen unter dem Druck Englands, das die Neutralen in höchstem Maß in der eigenen Lebensmittelversorgung bedrängte, bald Aus- und Durchfuhrverbote erließen, war die Mitwirkung der Regierung zur fallweisen Erwirkung der Durchfuhrerlaubnis unentbehrlich. Die private Initiative, die mit der Auffindung von Bezugsquellen bei der Schwierigkeit der Verständigung, Verfrachtung, Remboursierung und Versicherung genug zu leisten hatte, war ohne nachdrückliche Unterstützung der Regierung machtlos. Dazu kam, daß angesichts der ungewissen politischen Lage und der in Betracht kommenden großen Quantitäten von Getreide auch das finanzielle Risiko ohne staatliche Rückendeckung in irgend einer Form Privaten kaum zuzumuten war. Zu alledem bildete das sprunghafte Ansteigen der Getreidepreise auch im neutralen Ausland keine geringe Erschwerung ausländischer Bezüge. Die benachbarten Balkanstaaten hatten 1914 eine ungewöhnlich schlechte Ernte und um ihre stark verminderten Exportüberschüsse entstand vom Tag der Mobilisierung an ein scharfer Wettbewerb der energisch zugreifenden Staaten, vor allem Deutschlands und Englands. Da Rußland vom Weltmarkt ausgeschaltet war, Argentinien und Indien geradezu Mißernten aufzuweisen hatten, so blieben die Vereinigten Staaten die einzige große Versorgungsquelle für die Kriegführenden, insbesondere für England, wodurch auch auf dem amerikanischen Markt die stärksten Preissteigerun-

gen hervorgerufen wurden. Deutschland, dessen Vorgehen weiterhin für die Monarchie vorbildlich blieb, hatte zu Anfang des Krieges sofort sämtliche Zölle auf Nahrungsmittel aufgehoben und sich dadurch noch in den ersten Kriegswochen bedeutende Getreidemengen im Ausland gesichert. In Österreich-Ungarn lehnte man zunächst eine Aufhebung der Nahrungsmittelzölle ab. Die ungarische Regierung erhob gegen eine Zollaufhebung Einspruch, mit der Begründung, daß die eigene Ernte vollkommen ausreiche. Die stürmische Preissteigerung auf allen inländischen Getreidemärkten zeigte bald, daß diese Auffassung irrig sein mußte. Am 9. Oktober (RGBl. Nr. 270) wurden die Zölle auf Getreide, Hülsenfrüchte und Mahlprodukte bis auf weiteres außer Kraft gesetzt. Es war zu spät. Die Märkte, die für die Monarchie in Betracht kamen, waren teils bereits verschlossen, teils ausgepumpt, eine Wirkung auf die Preisentwicklung der Getreidemärkte blieb vollkommen aus.[23])

Der Mißerfolg der Einfuhrbestrebungen machte Maßnahmen der Verbrauchsregelung dringlich. Wieder hatte die Öffentlichkeit die notwendigen Schritte frühzeitig bezeichnet und wieder ließ die staatliche Regelung viele Wochen auf sich warten. Die Bevölkerung lebte, wie es kaum anders zu erwarten war, zunächst nach ihren alten Gewohnheiten fort, Getreide, das zur menschlichen Ernährung dienen konnte, wurde nach wie vor zur Branntweinerzeugung verwendet, Brotgetreide an das Hausvieh verfüttert. Man sah bald die Notwendigkeit ein, Gerste und Mais zur Ergänzung der Weizen- und Roggenvorräte heranzuziehen, um nicht schließlich von Weizen und Roggen ganz entblößt zu sein. Allerdings maß man dieser „Streckung" der Brotgetreidevorräte lange Zeit gegenüber der Frage, wie man mit den Vorräten überhaupt das Auslangen finden könnte, übermäßige Bedeutung zu. Immerhin zeigte sich schließlich, daß die zu späte Heranziehung von Surrogaten zur Mehl- und Brotbereitung dazu nötigte, schließlich den Verbrauchsgewohnheiten der Bevölkerung und manch-

[23]) Erwähnt werden mag an dieser Stelle ein Vorschlag, der unter Berücksichtigung der Bedenken gegen die Zollaufhebung dennoch die zollfreie Einfuhr von Getreide möglich gemacht hätte. Es sollte ein Konsortium gebildet werden, das die Getreideeinfuhr zu organisieren gehabt hätte und dem der Zoll auf das eingeführte Quantum zu restituieren gewesen wäre. Der Vorschlag scheiterte am Widerstand der Finanzverwaltung.

mal vielleicht auch den gesundheitlichen Anforderungen stärker Abbruch zu tun, als bei rechtzeitiger „Streckung“ nötig gewesen wäre. Erst am 1. November (RGBl. Nr. 301) erschien die erste „Streckungs“-verordnung. Bei der gewerbemäßigen Erzeugung von Brot sollte für die Dauer des Krieges nur eine Mehlmischung verwendet werden, welche höchstens 70% an Weizen- und Roggenmehl enthielt, der Rest hätte aus Gerste-, Mais-, Kartoffelwalzmehl oder Kartoffelbrei zu bestehen. Die Mischungsvorschriften waren also zunächst noch nicht sehr einschneidend, sie ließen überdies die häusliche Brotbereitung völlig aus dem Spiel und gestatteten unbeschränkten Verbrauch von reinem Weizen und Roggenmehl zur Erzeugung von Mehlspeisen, Kuchen usw.[24])

Erst nach Verlauf von weiteren vier Wochen entschloß man sich zu einem energischeren Schritt. Im Einvernehmen mit Ungarn erließ die Regierung unter dem 28. November (RGBl. Nr. 324) einheitliche Mahlvorschriften, wonach künftighin von Weizen nur mehr höchstens drei Mehlsorten erzeugt werden durften, aus Roggen nur eine Sorte bei 82%iger Ausmahlung des Getreides. Weizenkochmehl durfte nur mehr mit 30% Gerstemehl, Brotmehl und Gleichmehl (85% Ausmahlung) mit 33% Gerstemehl oder 30% Mais- oder Kartoffelwalzmehl gemischt in Verkehr gebracht werden. Dieselbe Mischung wurde für Roggenmehl angeordnet. Mit Verordnung vom 30. Jänner (RGBl. Nr. 24) wurden diese Streckungsvorschriften noch wesentlich verschärft. Weizen- und Roggenmehl dürften danach zur Erzeugung von Brot überhaupt nur bis höchstens 50%, bei der Herstellung feiner Gebäcksorten (Kleingebäck, Kuchen usw.) höchstens 70% des Gesamtgewichtes verwendet werden. Die Verwendung von feinen Weizenmehlsorten zur Brotbereitung wurde überhaupt verboten.

Parallel mit diesen Streckungsmaßnahmen gingen Bestrebungen, Brotgetreide und die zur Brotbereitung geeigneten Futtergetreidearten möglichst vollständig der menschlichen Ernährung vorzubehalten und der industriellen Verarbeitung zu Genußmitteln zu entziehen. Auch hier ging man nur zögernd und schrittweise

---

[24]) Gleichzeitig machte man den ersten schüchternen Versuch einer Verbrauchseinschränkung. Der Austausch und die Zurücknahme des von Bäckern für Gast- und Schankwirte gelieferten Gebäcks wurde untersagt (RGBl. Nr. 302), damit sich die Aufstellung auf das unbedingt nötige Quantum beschränkte.

vor. Gleichzeitig mit der ersten Streckungsvorschrift (30. Oktober, RGBl. Nr. 297) wurde die Verwendung von Weizen, Roggen, Reis und Mais zur Branntweinerzeugung eingeschränkt. Es sollten in Brennereien, in welchen nicht zum Absatz bestimmte Preßhefe erzeugt wird, diese Getreidearten, in gewerblichen Brennereien aber auch Kartoffel nicht mehr zur Branntweinerzeugung verwendet werden.[25]) Die Verwendung von Gerste und Hafer blieb nur in der zur Gewinnung des zum Brennereibetriebe erforderlichen Malzes notwendigen Menge gestattet. In Preßhefebrennereien wurde die zulässige Erzeugung von Alkohol auf 90% der in der Betriebsperiode 1913/14 erzeugten Alkoholmenge beschränkt. In landwirtschaftlichen Brennereien blieb die Verwendung von Rübe, welche nicht aus der mit der Brennerei verbundenen Landwirtschaft stammt, gestattet, sofern die gewonnene Schlempe oder wenigstens der Dünger, der von dem mittels dieser Schlempe gefütterten Vieh herrührt, an die mit der Brennerei verbundene Landwirtschaft abgegeben würde. Auch damit war, wie ersichtlich, wenig gewonnen, zumal die Verfütterung von Getreide an das Vieh ungehindert fortdauerte. Erst am 5. Jänner (RGBl. Nr. 5 ex 1915) wurde die Verfütterung von mahlfähigem Roggen, Weizen und Gerste und den entsprechenden Mehlen verboten, wobei es der politischen Landesbehörde frei blieb, Ausnahmen von diesem Verbot zu gestatten. Wie weit dieses Verbot praktisch geworden ist, darüber ist authentisch nichts bekannt. Daß es in vielen Fällen mangels wirksamer Kontrolle unbeachtet geblieben ist, scheint festzustehen.

Noch länger ließ die Einschränkung der Gersteverwendung in den Brauereien auf sich warten. Erst am 15. Februar (RGBl. Nr. 36) wurde die Verarbeitung von Gerste auf Malz verboten. Mälzereien und Bierbrauereien wurden verpflichtet, ihre an diesem Tage vorhandenen Vorräte an Gerste anzuzeigen und durften seither darüber nur mit behördlicher Bewilligung verfügen.[26]) Auch

---

[25]) Zu einem allgemeinen Verbot, Kartoffel zur Branntweinerzeugung also auch in landwirtschaftlichen Brennereien zu verwenden, kam es auch später nicht. Eine Verordnung vom 26. Februar 1915 (RGBl. Nr. 46) sprach nur die Ermächtigung der Landesbehörden zu solchem Verbot aus.

[26]) Unter einem wurden die Mälzereien und Brennereien verhalten, über Anordnung der Behörden ihre Malzdarren zur Maistrocknung für Dritte gegen entsprechende Vergütung zu überlassen.

diese Verordnung hatte nur mehr geringen praktischen Erfolg, da die meisten Brauereien sich mit den für die laufende Kampagne erforderlichen Malzmengen bereits versorgt hatten. Gerade deshalb aber konnte die Verordnung ohne Gefährdung der Brauereiindustrie so radikal vorgehen.

Während sich in Österreich die kleinen Maßnahmen häuften — ohne sichtbare Wirkung und vor allem ohne die Gewißheit zu verleihen, daß die Verteilung der vorhandenen Vorräte bis zur nächsten Ernte dadurch sichergestellt wäre — war Deutschland nach langem Zögern zur staatlichen Beschlagnahme sämtlicher Getreide- und Mahlvorräte und damit zum Monopol gelangt. Damit war auch für Österreich der Weg gewiesen, auf dem man allein das erstrebte Ziel erreichen konnte. Trotzdem verstrich wieder eine Reihe von Wochen, bis Entscheidendes geschah. Durch kaiserliche Verordnung vom 21. Februar (RGBl. Nr. 41) wurde zunächst mit Geltung vom 24. Februar sämtlicher Vorrat an Getreide und aus Getreide gewonnenen Mahlprodukten mit Ausnahme von Kleie unter Sperre gelegt. Die Besitzer der gesperrten Vorräte wurden verpflichtet, für die Erhaltung der Vorräte Sorge zu tragen, das unausgedroschene Getreide längstens bis 31. März auszudreschen. Zur Ernährung der Angehörigen des Haushaltes wurde vorläufig eine Menge von 7·2 *kg* Mehl oder 9 *kg* Getreide pro Kopf und Monat freigegeben. Im übrigen blieb Bäckern und Zuckerbäckern die Verbackung gesperrter Mehlvorräte und gewerbsmäßigen Händlern der Verkauf gestattet, soweit dies zur Deckung des unmittelbaren Verbrauches ihrer Kundschaft im Bezirk notwendig war. Ausgenommen von der Sperre wurde weiter das Saatgut für landwirtschaftliche Betriebe; Pferdehalter durften von den in ihrem Besitz befindlichen Hafervorräten für jedes Pferd durchschnittlich 3 *kg* täglich verfüttern. Den Mühlen wurde das Ausmahlen ihrer Getreidevorräte gestattet. Gleichzeitig wurde eine Vorratsaufnahme von Getreide und Mehl nach dem Stand vom 28. Februar angeordnet. Vorräte von insgesamt weniger als 20 *kg* brauchten ziffermäßig nicht angegeben zu werden. Und schließlich wurde eine Verbrauchsregelung angekündigt. „Nach Durchführung der Vorratsaufnahme wird der Minister des Innern bestimmen, nach welchen Grundsätzen die verfügbaren Vorräte dem Verbrauch zuzuführen sind.“ (§ 14.) Als vorbereitende Maßnahme für die

Verbrauchsregelung wurden die politischen Landesbehörden oder mit ihrer Bewilligung die mit der Regelung betrauten Behörden oder Gemeinden ermächtigt, die Abgabe von Brot oder Mehl zu regeln, die Erzeugung von Einheitsbrot anzuordnen, den Verschleißpreis für den Detailverkauf festzusetzen. Die Behörde kann Mühlenunternehmungen zum Ausmahlen von Getreide wie zur Aufbewahrung von Getreide und Mehl verhalten, den Mahllohn bestimmen die politischen Landesbehörden. (Für die Aufbewahrung wird eine Vergütung nicht bezahlt.) Ebenso kann die Behörde Lagerräume für die Lagerung und Trockenanlagen für die Behandlung von Getreide und Mehl gegen eine von der Behörde festgesetzte Vergütung in Anspruch nehmen. Schließlich wird für den Fall, als sich der Besitzer weigert, sein Getreide oder Mehl zu den behördlich festgesetzten Preisen zu verkaufen, der Behörde das Enteignungsrecht zuerkannt. Für die enteigneten Vorräte ist ein Preis zu entrichten, der um 10% niedriger ist als der behördlich festgesetzte Preis. Damit sollte ein Ansporn geschaffen werden, der Zwangsenteignung tunlichst zu entgehen. Zur geschäftlichen Durchführung der Aufteilung der verfügbaren Vorräte wurde eine unter staatlicher Aufsicht und Einflußnahme stehende Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt bestimmt, die Gemeinde zur Mitwirkung bei ihrer Durchführung verpflichtet. Das Statut der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt teilt dieser die Aufgabe zu, Getreide und Mahlprodukte, deren geschäftliche Aufteilung sie durchzuführen hat, durch freihändigen Ankauf sowie die im Wege der Enteignung ihr überwiesenen Vorräte an sich zu bringen und für die Lagerung und Vermahlung Sorge zu tragen. Ihr Anteil an der Konsumregelung wurde auf die Verpflichtung beschränkt, für die Versendung des zur Aufteilung bestimmten Mehles oder Getreides gemäß den Weisungen der staatlichen Behörden an die Orte des Verbrauches und für die entgeltliche Abgabe zu sorgen. Die Anstalt erhält zur Durchführung ihrer Aufgaben fallweise staatliche Vorschüsse, die nach dem Wechseleskontsatz der Österreichisch-ungarischen Bank zu verzinsen sind.

Die Kritik, die diese Verordnung in der Öffentlichkeit fand, war recht scharf. Die einheitliche Verbrauchsregelung, die schließlich das Ziel war, wurde damit noch immer nicht erreicht und die meisten Bestimmungen, die die Einschränkung des Verbrauches

fördern sollten, waren praktisch kaum durchzusetzen. Auf Details einzugehen, hätte in unserem Zusammenhang keinen Zweck. Jedenfalls verstrich wieder ein voller Monat bis die angekündigte Verbrauchsregelung Tatsache wurde und die Zwischenzeit war mit den Vorbereitungen aller Art, mit der Konstituierung der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt, in deren Vorstand neben einigen Fachleuten hauptsächlich Politiker aller Richtungen berufen wurden — offenbar um die Maßnahmen populärer zu machen — und vor allem durch Verhandlungen mit der ungarischen Regierung ausgefüllt. Man sollte vor der endgültigen Rationierung nicht nur den Überblick über die in Österreich vorhandenen Vorräte, sondern auch über die Mengen gewinnen, die von Ungarn zu erwarten wären. In Ungarn wurde gleichfalls eine Vorratsaufnahme angeordnet, die noch lange nicht abgeschlossen war, als man in Österreich schließlich doch die Verbrauchsregelung durchführte. Von der Einführung eines Monopols, wie in Österreich, sah die ungarische Regierung ab. Sie erklärte sich nur bereit, monatlich ein größeres Maisquantum der anderen Reichshälfte zu überlassen, dessen Erhöhung sie sich nach Maßgabe des Ausfalles der Vorratserhebung vorbehielt. Ebenso wurde erst von dieser die Menge von Edelgetreide abhängig gemacht, die für die Ausfuhr nach Österreich freizugeben wäre. Das Ergebnis der Vorratsaufnahme wurde in Österreich ziffermäßig nicht bekanntgegeben. Es enttäuschte in einigen Kronländern und befriedigte in anderen. Ebensowenig ist ein sicheres Urteil über die Echtheit der fatierten Ziffern möglich. Doch scheinen wieder zahlreiche Hinterziehungen stattgefunden zu haben, wenn auch die Erhebung ein weitaus richtigeres Bild des tatsächlichen Vorratsbestandes ergaben als die zwei bereits in den ersten Kriegsmonaten im stillen — ohne Aufbietung des notwendigen Verwaltungsapparates und ohne hinreichende Strafsanktion — angeordneten Vorratsaufnahmen, nach deren Ergebnis die österreichische Reichshälfte schon im Jänner von allen Vorräten hätte entblößt sein müssen.

Wie dem aber auch sei, so hat die Regierung jedenfalls bei Feststellung der Verbrauchsquote in ihrer endgültigen Verordnung vom 26. März (RGBl. Nr. 75) die ungarischen Zufuhren, die fürs erste nur in ganz ungenügenden Mengen und stockend erfolgten, reichlich in Rechnung gestellt. Über die Beschleunigung der Zu-

fuhr haben später neuerlich Besprechungen stattgefunden, die um so dringlicher waren, als sich in der Übergangszeit bis zur Einführung der Brotkarte die schwersten Kalamitäten in der Brot- und Mehlversorgung ergaben, zu deren Abhilfe insbesondere die Gemeinde Wien den größten Teil des eisernen Vorrats, den sie für die letzten Wochen vor der neuen Ernte angesammelt hatte, abgeben mußte. Nach der Verordnung vom 26. März durfte vom 28. März an bis auf weiteres eine Person nicht mehr als 200 *g* Mehl oder 240 *g* Brot täglich verbrauchen. Der größere Zerealienverbrauch auf dem flachen Lande wurde dadurch berücksichtigt, daß für Unternehmer landwirtschaftlicher Betriebe und für die Angehörigen ihrer Haushalte eine Verbrauchsmenge von 300 *g* Getreide oder die daraus herzustellende Mehl- und Brotmenge freigegeben wurde. Bei 80%iger Vermahlung würde dies einer um 20% höheren Verbrauchquote entsprechen. Für einzelne Gebiete, deren Bevölkerung ausschließlich oder nahezu ausschließlich auf Mehl und Brot angewiesen ist, kann das Ministerium des Innern Zuschüsse gestatten. Die zulässige Verbrauchsmenge ist zunächst aus den eigenen Vorräten zu decken. Zur Hintanhaltung eines die zulässige Verbrauchsmenge übersteigenden Bezuges von Brot und Mehl und deren Ansammlung bei den Konsumenten sind für die entgeltliche Abgabe unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse entweder „Ausweiskarten" einzuführen oder „anderweitig geeignete Maßnahmen zu treffen". Die politische Landesbehörde bestimmt, in welchen Gemeinden Ausweiskarten eingeführt werden müssen und welche anderweitigen Maßnahmen in den übrigen Gemeinden getroffen werden können. Die näheren Bestimmungen über die Ausweiskarten trifft gleichfalls die politische Landesbehörde.

Die Durchführung der Verbrauchsregelung im einzelnen ist mehr eine verwaltungstechnische als eine volkswirtschaftliche Frage und kann deshalb in unserer Darstellung übergangen werden. Erwähnt werden mag nur, daß mit der Ausgabe der ersten Brotkarten eine neuerliche Vorratsaufnahme verbunden worden ist, bei welcher auch Vorräte unter 20 *kg* ziffermäßig angegeben werden mußten. Die Heranziehung der häuslichen Vorräte erfolgt in der Weise, daß Haushalte, welche über Vorräte verfügen, solange eine geminderte Brotkarte (auf bloß 1050 *g* Mehl oder 1470 *g* Brot pro

Woche gegen eine volle Karte über 1400 *g* Mehl oder 1960 *g* Brot) erhalten, als diese Vorräte 2 *kg* pro Kopf übersteigen. Die Einführung der Brot- und Mehlkarte erfolgte in Wien und Niederösterreich ab 11. April.

* * *

Durch die weitgehende Verwendung von Mais, Gerste und Kartoffel zur Mehl- und Brotbereitung ist das Ernährungsproblem gleichsam ein Kampf zwischen Mensch und Tier geworden. Die Erhaltung der Viehbestände wurde durch das Verbot der Getreideverfütterung und durch die Knappheit und Teuerung der anderen Futtermittel bald unmöglich, so sehr man sich bemühte, durch reichliche Heranziehung von anderen Futtermitteln einen halbwegs zulänglichen Ersatz zu finden. Die Dezimierung des Bestandes an Rindvieh wurde aber so allmählich nicht nur zu einer Gefahr für die Zeit nach dem Friedensschluß, sondern bedrohte auch bei längerer Kriegsdauer die Fleisch- und Milchversorgung der Bevölkerung. Die Regierung ging schon am 14. Oktober (RGBl. Nr. 285) mit einer Beschränkung der Kälberschlachtung vor, Kälber bis zum Alter von sechs Monaten durften nur mit behördlicher Bewilligung zur Schlachtung verkauft werden. Ausgenommen wurden Notschlachtungen, ferner konnte aus „erheblichen Gründen“ dem Züchter die Schlachtbewilligung erteilt werden, insbesondere bei mangelnder körperlicher Eignung des Kalbes zur Aufzucht, bei Mangel der für eine dauernde Unterbringung des Kalbes erforderlichen Baulichkeiten, bei Mangel an dem für die Aufzucht nötigen Futter und wenn die wirtschaftliche Lage des Züchters derart wäre, daß der Entgang des Erlöses aus dem Verkauf einen empfindlichen Nachteil für den Lebensunterhalt oder für die Fortführung des Betriebes des Züchters zur Folge hätte. Aus dem Umfang dieser Ausnahmen ist schon zu erkennen, daß von einer wirksamen Einschränkung der Kälberschlachtung keine Rede sein konnte. Und daran scheint sich auch nicht viel geändert zu haben, seit (mit Verordnung vom 23. Dezember, RGBl. Nr. 353) das Schlachtverbot auf weibliche und kastrierte Kälber, sowie Kalbinnen und Ochsen bis zum Alter von zwei Jahren und auf die Stierkälber und Stiere bis zum Alter von zwei Jahren ausgedehnt wurde. Weiters dürfen nach dieser Verordnung (Not-

schlachtungen ausgenommen) trächtige Rinder und Sauen nicht geschlachtet werden. Die Ausnahmsfälle, in denen die Bewilligung dennoch zu erteilen ist, haben keine Einschränkung erfahren.

Indessen hat es die Regierung anderseits nicht an Maßnahmen fehlen lassen, um auch die Futtermittelversorgung der Landwirtschaft möglichst zu erleichtern. Vor allem wurde der Verkehr mit Kleie, die, wie erwähnt, anfänglich von der allgemeinen Sperre der Mahlprodukte ausgenommen war, mit Verordnung des Gesamtministeriums vom 8. März (RGBl. Nr. 58) gleichfalls geregelt. Mühlen (mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Hausmühlen und der reinen Lohnmühlen) und wer sonst Kleievorräte von mindestens 100 *q* lagern hat, dürfen ihre Kleie nur mehr durch die allgemeine Viehverwertungs-Aktiengesellschaft in Wien verkaufen. Die Vorräte sind bei der Viehverwertungsgesellschaft anzumelden, welche sie binnen 14 Tagen abrufen kann. Geschieht dies nicht, dann dürfen die angemeldeten Kleiemengen ohne Vermittlung der Gesellschaft verkauft werden. Der Preis darf bei dem durch Vermittlung der Viehverwertungsgesellschaft durchgeführten Verkäufen 17 *K* 35 *h* nicht übersteigen, ein Preis, der tief unter den geltenden Marktpreisen steht.

Daneben aber galt es, Futtermittel, über die wir in größeren Mengen verfügen, zu erträglichen Preisen für die Viehfütterung bereitzustellen. Hier kam vor allem Zucker in Betracht, der bei der zunehmenden Haferknappheit von der Kriegsverwaltung zur Pferdefütterung in steigenden Mengen verwendet werden mußte. Anfang März berief die Regierung eine Versammlung der Rohzuckerfabriken und Raffinerien ein und forderte sie auf, eine Million Zentner Rohzucker zu einem Preise von 25 *K* (bei einem Marktpreis von 29 *K* und darüber) zur Verfügung zu stellen, widrigenfalls er ihnen unter Festsetzung von Höchstpreisen requiriert werden würde. Im Laufe der Verhandlungen wurde erreicht, daß die Zuckerindustrie der Kriegsverwaltung im März 800.000 *q* zu 27 *K* überlasse, während der Landwirtschaft bis zum Mai eine Option auf 200.000 *q* zum selben Preis eingeräumt wurde. Es handelte sich dabei um nicht weniger als $37^1/_2$% der damals vorhandenen, noch unraffinierten Rohzuckervorräte. Eine Unzahl anderer Verwaltungsmaßnahmen lief nebenher. So wurden insbesondere von lokalen und Landesbehörden für die Landwirtschaft

Belehrungen über die Ernährung des Viehs im Kriege ausgegeben und dergleichen mehr, worauf wir hier des Näheren nicht hinweisen können.

* * *

Den breiten Schichten der Bevölkerung trat das Approvisionierungsproblem vorerst in einer Form entgegen, die ihr den Kern der Frage verbarg: in der Form einer Verteuerung der Lebensmittel, die indes doch die längste Zeit in hinreichender Menge angeboten blieben. Wir sehen hier zunächst ab von dem Teuerungsrummel der ersten Mobilisierungstage, wo die Preise der wichtigsten Nahrungsmittel, vor allem der Kartoffel, sei es infolge Stockung der Zufuhr, sei es in Ausnützung der allgemeinen Panikstimmung, in die Höhe schnellten. Dieser Vorgang rief vor allem die bereits erwähnte Verordnung vom 1. August (RGBl. Nr. 194) hervor, die mit Arrest bis zu sechs Monaten und Geldstrafen bis zu 2000 *K* bedrohte, „wer in Ausnützung der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse für unentbehrliche Bedarfsgegenstände offenbar übermäßige Preise fordert", und mit Arrest bis zu einem Jahr und Geldstrafen bis zu 20.000 *K*, „wer unentbehrliche Bedarfsgegenstände aufkauft oder wer Erzeugung und Handel einschränkt, um ihren Preis auf eine übermäßige Höhe zu treiben, und wer unwahre Nachrichten verbreitet oder ein anderes Mittel der Irreführung anwendet, um eine Teuerung von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen zu bewirken". In allen diesen Fällen kann überdies Verfall der Vorräte zugunsten des Staates und Verlust der Gewerbeberechtigung ausgesprochen werden. Der Panikerscheinung der ersten Kriegslage war relativ leicht beizukommen und mit der Überwindung der durch die Mobilisierung hervorgerufenen Zufuhrschwierigkeiten gingen die Preise zunächst auch wieder auf ein halbwegs normales Maß zurück.

Weniger harmlos war die gleichzeitig einsetzende Teuerungsbewegung auf den Märkten, insbesondere die unaufhaltsame Preissteigerung auf den Getreidemärkten, mit der bald eine Teuerung von Fleisch und Vieh infolge der höheren Futtermittelpreise und der forcierten und nicht immer sehr geschickt vorgenommenen Käufe der Kriegsverwaltung und der Konservenfabriken parallel ging. Wir haben bereits oben erwähnt, daß sich die Regierung

erst nach zweieinhalb Monaten Kriegsdauer entschloß, die Zölle auf Getreide und Hülsenfrüchte aufzuheben. Die Maßnahme blieb völlig wirkungslos, da inzwischen größere Zufuhren aus dem Ausland unmöglich geworden waren. Um so stürmischer forderte die Öffentlichkeit nunmehr eine andere Maßnahme, um der fortschreitenden Teuerung Einhalt zu tun, die Festsetzung von Höchstpreisen. Der anfängliche Widerstand gegen diese war nicht nur von den agrarischen Kreisen ausgegangen, die sich auch gegen die Zollaufhebung zur Wehre gesetzt hatten und sie auch dann nur in weit geringerem Umfang zuließen, als sie in Deutschland von Anfang an vorgenommen worden war, sondern auch von Wirtschaftspolitikern, die in der Preissteigerung vorerst das unentbehrliche Mittel sahen, die unbedingt nötige einschneidende Verbrauchseinschränkung zu erzwingen. Indeß war gerade der Brot- und Mehlkonsum bei den unbemittelten Bevölkerungsschichten nicht unter ein gewisses Maß zu drücken und jeder Versuch in dieser Richtung drohte schwere soziale Gefahren heraufzubeschwören. Über die Durchsetzbarkeit von Höchstpreisen ohne Verkehrsorganisation wurden freilich Zweifel auch dort laut, wo man der Maßregel grundsätzlich geneigt war, und die Erfahrung gab ihnen recht. Immerhin war die Forderung nach Höchstpreisen zu allgemein, als daß sich die Regierung, der jetzt endlich die Notwendigkeit energischer Vorkehrungen in der Approvisionierungsfrage bewußt geworden war, ihr entziehen konnte. Unter dem 28. November wurde gleichzeitig (RGBl. Nr. 325) mit der oben erwähnten ersten Vermahlungsverordnung die Festsetzung von Höchstpreisen für Getreide und Mehl durch die politischen Landesbehörden angeordnet. Langwierige Verhandlungen mit Ungarn waren vorangegangen, in denen man sich nicht über die absolute Höhe der Höchstpreise, sondern nur über die Grundsätze ihrer Ermittlung zu einigen vermochte. Der Höchstpreis für Weizen und Roggen wurde in Österreich kronländerweise (in Ungarn nach Komitaten) auf Grundlage des Durchschnitts der letzten zwei Oktoberwochen, der Höchstpreis für Gerste und Mais auf Grundlage des Durchschnitts der ersten zwei Novemberwochen berechnet. Die Höchstpreise galten nur für den Großhandel, worunter der Verkehr zwischen Erzeugern, Händlern und Verarbeitern zu verstehen war. Der Festsetzung des Höchstpreises war bei Weizen ein Normal-

gewicht von 76 *kg*, bei Roggen von 70 *kg* zu Grunde zu legen. Die Höchstpreise für Mehl wurden durch perzentuell abgestufte Zuschläge nach den durch die Vermahlungsvorschriften festgelegten Mehltypen ermittelt, und zwar wurde für das Weizenkochmehl eine anscheinend recht reichliche Müllermarge zugelassen, um den Preis für Brotmehl entsprechend niedriger halten zu können. Die Höchstpreisverordnung offenbarte bald schwere Mängel. Die Unabhängigkeit der faktischen Preisfestsetzung von Ungarn hatte zur Folge, daß vielfach der Bezug ungarischen Getreides und Mehls zu den Höchstpreisen unter Berücksichtigung der Fracht und sonstigen Spesen unmöglich wurde, abgesehen davon, daß bei der gegebenen Marktlage die Verkäufer von vornherein der weitaus stärkere Teil waren. Der Versuch, den Höchstpreisen allgemeine Geltung zu verschaffen, mußte daher sehr bald aufgegeben werden. Anfänglich suchten die Umgehungen der Verordnung die verschiedensten Verkleidungen (Sackgebühren, Provisionen, Aufrechnung höherer Zinsen usw.), allmählich aber wurde sie ganz ignoriert, ohne daß es den Gerichten unter den gegebenen Verhältnissen — trotz einer in Ungarn unterdessen unternommenen Korrektur der Höchstpreise — möglich war, mit Erfolg einzuschreiten.

Wirksam werden konnte die Erstellung von Höchstpreisen erst, als die allgemeine Konsumregelung mit umfassendem Requisitionsrecht erfolgte. Inzwischen hatten freilich die Preise eine Höhe erreicht, die eine weitere Steigerung ohnehin schwer mehr zuließ. Nach Inkraftsetzung der allgemeinen Verbrauchsregelung wurden auch die Höchstpreise für Mais aufgehoben und zugleich mit der Vorschrift eines Einheitsgewichtes für Brot ein Höchstpreis im Detailverkehr eingeführt, der im Zusammenhang mit den Brotkarten von der Bevölkerung leicht durchgesetzt werden konnte. Fürs erste aber ging das allgemeine Bestreben dahin, den Höchstpreisen ein möglichst weites Geltungsgebiet zu verschaffen. Wenige Tage nach der Festsetzung der Höchstpreise für Getreide und Mehl wurden Höchstpreise für Wildpret eingeführt, wieder wenige Tage darauf unter dem 19. Dezember für Kartoffel, unter dem 21. Dezember für Hafer und schließlich unter dem 30. Jänner 1915 als Ergänzung der ersten Höchstpreiseverordnungen für Kartoffelmehl.

Als ebenso unzulänglich wie die Höchstpreise erwies sich

zur Bekämpfung der Lebensmittelteuerung die Aufhebung der Nahrungsmittelzölle, die selbst zu einer Zeit noch widerstrebend angeordnet wurde, als größere Importe nicht mehr möglich waren. Der bereits im Oktober vorgenommenen Zollaufhebung für Getreide und Hülsenfrüchte folgte im Februar die Aufhebung der Zölle auf Milch, Konserven und exotische Getreidearten, erst am 22. Februar auf Reis, Schweine- und Gänsefett und erst am 16. März auf Schweine über 130 *kg*, Butter und Speisefett. Bestehen blieben noch immer die übrigen Zölle auf Vieh und Fleisch, denn mit der Gewichtsbegrenzung der Schweine waren vor allem die leichteren deutschen und nordischen Provenienzen ausgeschlossen, so daß nur rumänische und vielleicht auch bulgarische Schweine unter die Zollbegünstigung fielen. Erst anfangs April erfolgte der letzte Schritt der Zollaufhebung für Vieh und Fleisch sowie andere wichtige, bisher noch zollpflichtige Nahrungsmittel.

* * *

Eine gesonderte Erwähnung verdienen zwei Approvisionierungsmaßnahmen eigener Art. Die eine betrifft die Kaffeeversorgung. Da die direkte brasilianische Zufuhr mit Kriegsausbruch vollständig ins Stocken kam und die Zufuhr über neutrale Häfen überaus erschwert war, so drohten der Kaffeeversorgung der Bevölkerung und noch mehr der Armee, in deren Ernährung der Kaffee eine besonders große Rolle spielt, große Schwierigkeiten. Das Augenmerk lenkte sich daher bald auf die in Triest lagernden großen Kaffeevorräte, die als Valorisationskaffee dem Staate Sao Paolo gehörte. Die Regierung knüpfte nun im Oktober Verhandlungen an, um diese Vorräte für den heimischen Konsum frei zu bekommen, und die Verhandlungen führten Mitte November zu einer Einigung, wonach die Regierung den Valorisationskaffee zu 170 *K* per Zentner erwarb. Es handelte sich um drei Millionen Kilogramm (50.000 Sack), die den wichtigsten Konsumplätzen Österreichs zur Verfügung gestellt wurden. Die Gemeindeverwaltungen, die nach Maßgabe ihrer Größe mit Vorräten bedacht wurden, mußten sich verpflichten, für einen möglichst billigen Übergang des Kaffees in den Konsum Sorge zu tragen. Wien und Niederösterreich erhielten allein fast ein Drittel des angekauften

Quantums, ein weiteres Drittel Triest für den eigenen Gebrauch sowie für Steiermark, Kärnten, Tirol und die südlichen Kronländer, vom Reste den größeren Teil Prag und Böhmen. Dem sofortigen Abtransport der Vorräte stellte sich jedoch die Schwierigkeit entgegen, daß ungefähr die Hälfte der Vorräte in den Triester Lagerhäusern lagerte und die darüber ausgestellten Lagerscheine sich in den Händen der brasilianischen Regierung befanden und nicht beschafft werden konnten, nach dem Lagerhausgesetz aber Waren nur gegen Rückstellung des Lagerscheines ausgefolgt werden durften. Da die Legitimation der Triester Firma, mit der der Ankauf vereinbart wurde, im Namen der brasilianischen Regierung zu verhandeln außer Zweifel stand, so wurde mit Verordnung vom 17. November 1914 (RGBl. Nr. 317) ausgesprochen, daß das Handelsministerium, wenn infolge der kriegerischen Ereignisse der Lagerschein nicht beigebracht werden kann und im einzelnen Fall über die Berechtigung zum Bezug der Ware durch eine Person, die nicht im Besitz des Lagerscheines ist, kein Zweifel besteht, das öffentliche Lagerhaus zur Ausfolgung der eingelagerten Ware ohne Beibringung des Lagerscheines ermächtigen kann, falls dies im Interesse der Versorgung der Bevölkerung mit Gegenständen des täglichen Bedarfes notwendig ist.

Durch besondere Vorkehrungen mußte weiters zu Beginn des Winters die Kohlenversorgung der Großstädte gesichert werden. Die Zufuhren aus Oberschlesien waren infolge der Fortschritte der feindlichen Offensive durchaus unregelmäßig geworden und überdies die gerade für diese Reviere in Betracht kommenden Bahnstrecken durch militärische Transporte stark in Anspruch genommen. Um so größeres Gewicht war auf die möglichst ungestörte Aufrechterhaltung und Steigerung der heimischen Produktion zu legen, die es nach vorübergehender gänzlicher Stockung in den Mobilisierungstagen auch späterhin nur auf 70% des Normalen gebracht hatte. Ebenso nötig war es aber, die Verwendung der vorhandenen Kohle in bestimmte Bahnen zu lenken, für den Fall, als die gewohnten Bezugsquellen zum Teil versiegen sollten. Diesem doppelten Zweck diente eine Verordnung vom 11. November 1914, RGBl. Nr. 314. Der Minister für öffentliche Arbeiten kann darnach alle Anordnungen treffen, die zur ungestörten Aufrechterhaltung des Betriebes in Kohlenbergbauen notwendig sind.

Ist die Deckung des dringenden Bedarfes an Kohle überhaupt nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen möglich, so kann der Minister verfügen, daß zur Steigerung der Kohlengewinnung gefristete Bergbaue in Betrieb zu setzen, daß zur Gewinnung und Ablieferung von Kohle Überschichten zu verfahren oder die hiezu nötigen Arbeiten auch an Sonntagen vorzunehmen sind. Auch kann er verordnen, daß der Betrieb bestehender Bergbaue auf Grund von Betriebsplänen zu führen ist, die seine Genehmigung erhalten haben oder von ihm vorgeschrieben worden sind. Große Bedeutung für die Ausdehnung des Kohlenbergbaus hat diese Bestimmung nicht erlangt. Weitere Anwendung hat die zweite Bestimmung gefunden, daß der Minister für öffentliche Arbeiten im Fall drohenden Kohlenmangels und falls wieder die Deckung des dringlichen Kohlenbedarfs in anderer Weise nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen möglich ist, behufs einer im öffentlichen Interesse notwendigen Versorgung der Bevölkerung oder der Befriedigung eines dringenden öffentlichen Bedarfs die Besitzer von Kohlenbergbauen zur Lieferung von Kohle in bestimmten Mengen und Sorten aus ihren Betrieben verpflichten kann. Die gleiche Verpflichtung kann Kohlenhändlern bezüglich ihrer Vorräte an inländischer Kohle auferlegt werden. Bestehende Schlüsse entheben nicht von der Verpflichtung zur Lieferung der angeforderten Kohle. Diese Bestimmung war von besonderer Wichtigkeit, da viele Versuche von Gemeinden, sich entsprechende Vorräte selbst anzulegen, daran scheiterten, daß die Kohlengruben durch laufende Schlüsse ihre Produktion verschlossen hatten. Tatsächlich wurden schon in den folgenden Tagen die Besitzer der Kohlenwerke im Ostrau-Karwiner Revier zur Lieferung von 676.000 Zentnern Kohle nach Wien verpflichtet und ähnliche Lieferungsverpflichtungen auch nordböhmischen Braunkohlenwerken auferlegt. Der Umstand, daß die feindliche Offensive rechtzeitig zum Stillstand gebracht werden konnte, und der ausnehmend milde, wenn auch lange Winter, trugen dazu bei, daß die Kohlenversorgung, soweit es an den Gruben lag, sich wider Erwarten mit verhältnismäßig geringen Schwierigkeiten bewerkstelligen ließ. Größer waren die Hemmnisse, die sich aus dem Mangel an Arbeitern, Waggons, Fuhrwerk, Austrägerpersonal und der Verteuerung der Zufuhren, sowie aus der Steigerung der Devisenkurse

ergaben. Alle diese Umstände nötigten zu wiederholten Preiserhöhungen für Kohle, denen die Regierung immer wieder zustimmen mußte, nachdem Grubenbesitzer und Händler ihr die Nachweise für die Erhöhung der Gestehungskosten unterbreitet hatten.

IX.

In die Reihe der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen gehört eine wichtige Gruppe von Verordnungen, die von den verschiedensten wirtschaftspolitischen und sozialen Voraussetzungen ausgehend, nur eine Absicht gemeinsam haben, die Anpassung des geltenden Rechtes an den Kriegszustand. Die Mobilisierung des Rechtes könnte man vielleicht diese Abänderung von geltenden Rechtsnormen nach den Bedürfnissen des Krieges nennen. Ist schon unser Wirtschaftsleben bisher gar nicht auf die Erfordernisse des Krieges eingerichtet gewesen, so noch viel weniger das Wirtschaftsrecht, dem selbst frühere Kriege mit ihren weit schwächeren Rückwirkungen auf das normale Wirtschaftsleben keine Veränderung aufgezwungen haben. Erst dieser Krieg hat durch seine Ausdehnung, durch die in ihm immer weiter getriebene Machtentfaltung der kriegführenden Staaten, durch die Isolierung besonders der beiden mitteleuropäischen Großmächte vom Weltverkehr, durch die ungeheure Kompliziertheit, die in den letzten Jahrzehnten der nationale und internationale Wirtschaftsverkehr erlangt hat, auch tief in die Friedensordnung des Rechtes eingegriffen. Das meiste von dem, was dieser Krieg an Modifikationen des Wirtschaftsrechtes und an neuen rechtlichen Institutionen gebracht hat, trägt durchaus provisorischen Charakter. Wichtige Reformen hat der Krieg jedoch auch auf Rechtsgebieten gebracht, auf denen die Reform seit vielen Jahren im Frieden vorbereitet war und deren Realisierung nur äußere Umstände verhindert hatten. Diese Reformen sind wohl als bleibend anzusehen, woferne nicht nachträglich die gesetzgebenden Körperschaften, die im Kriege der § 14 ersetzt hat, die eine oder die andere wünschenswerte Abänderung von Detailbestimmungen vornehmen. Die wichtigsten Reformen dieser Art sind die Teilnovelle zum bürgerlichen Gesetzbuch und die neue Konkurs- und Anfechtungsordnung.

Von den spezifischen Kriegsmaßnahmen auf juristischem Ge-

biete haben wir die umfassendste, das Moratorium, bereits an anderer Stelle ausführlich erörtert. Gesonderter Regelung bedurften danach noch die Kreditbeziehungen zu den neutralen Ländern, die ein Moratorium erlassen hatten, und insbesondere zu den feinlichen Staaten. Was die ersteren betrifft, so bestimmt schon der § 20 der Moratoriumsverordnung vom 27. September: Insoweit Gläubiger, die im Inland ihren Wohnsitz haben, in einem anderen Staate privatrechtliche Forderungen nur in geringerem Ausmaße oder unter weitergehenden Beschränkungen geltend machen können, als in dieser Verordnung bestimmt ist, unterliegen die Forderungen von Gläubigern, die in diesem Staat ihren Wohnsitz haben, den gleichen Beschränkungen.

Der Gedanke der Reziprozität, der darin ausgesprochen lag, führte im Verhältnis zum feindlichen Ausland zu Maßnahmen schärfster Retorsion, nachdem dieses begonnen hatte, den Krieg mit den Waffen durch einen in rücksichtslosester Form geführten Wirtschaftskrieg zu unterstützen.[27]) Eine Nachtragsverordnung vom 3. Oktober 1914, RGBl. Nr. 267, zu dem eben erwähnten § 20 ergänzt diesen dahin, daß Forderungen, die in einem feindlichen Staate zahlbar sind, der Zahlungen in das Gebiet der österreichisch-ungarischen Monarchie verbietet, bis auf weiteres nicht bezahlt werden dürfen, auch wenn der Gläubiger in einem anderen Staate seinen Wohnsitz hat. Bald mußte man im einzelnen weitergehen. England hatte sich vom Beginn des Krieges auf den von jeher seinem Common Law entsprechenden Standpunkt gestellt, geschäftliche Beziehungen zwischen englischen und feindlichen Untertanen zu verbieten. Der ausgesprochene Zweck ging dahin, die feindlichen Staaten, Deutschland und Österreich-Ungarn, wirtschaftlich auszuhungern. Demgemäß wurde durch eine Verordnung anfangs September verboten, Geldzahlungen an den Feind oder zu dessen Gunsten zu leisten, irgend eine Handlung zu seinen Gunsten vorzunehmen, wie etwa einen Wechsel auszustellen, zu akzeptieren oder zu bezahlen, Geschäfte in Wertpapieren mit

[27]) Die bis 31. Dezember 1914 erlassenen Zahlungs- und Handelsverbote, Verordnungen über die staatliche Aufsicht und Zwangsverwaltung feindlicher Unternehmungen usw. aller kriegführenden Staaten sind in einer ausgezeichneten Publikation zusammengefaßt, die vom Bureau der Niederösterreichischen Handels- und Gewerbekammer unter dem Titel „Der Wirtschaftskrieg" (bei Wilhelm Braumüller, Wien-Leipzig 1915) veranstaltet worden ist.

einem Feind abzuschließen oder zu beendigen, Versicherungsverträge aller Art mit dem Feind einzugehen, Waren und Güter aller Art auch auf Umwegen vom Feindesland einzuführen oder nach Feindesland auszuführen usw. Überdies ermächtigte schon eine Verordnung von Anfang August den Board of Trade Patente und Warenzeichen völlig oder teilweise zu vernichten oder zeitweise außer Kraft zu setzen. Die Maßnahmen Englands wurden vorbildlich für seine Verbündeten und boten die Richtschnur, der die Retorsionsmaßnahmen in Deutschland und Österreich-Ungarn folgen mußten. Die Antwort auf das rücksichtslose Vorgehen namentlich der Westmächte bildete zunächst eine kaiserliche Verordnung vom 16. Oktober 1914, RGBl. Nr. 289, auf Grund deren unter dem 22. Oktober drei Verordnungen des Gesamtministeriums erlassen wurden. Die kaiserliche Verordnung ermächtigte die Regierung, kraft des Vergeltungsrechtes Verordnungen oder Verfügungen rechtlicher oder wirtschaftlicher Art über die Behandlung von Ausländern und ausländischen Unternehmungen zu erlassen und Maßregeln zu treffen, die geeignet sind, die unmittelbare oder mittelbare Vollziehung von Leistungen in das feindliche Ausland zu verhindern. Zuwiderhandelnde können mit Arrest bis zu einem Jahr und daneben mit Geldstrafe bis zu 50.000 *K* belegt werden. Von den drei Ministerialverordnungen betraf die erste (RGBl. Nr. 290) Vergeltungsmaßregeln bei Guthaben und Forderungen, die Angehörigen feindlicher Staaten zustehen. Es handelte sich zunächst wieder bloß um eine Ermächtigung der Regierung, die Befriedigung von Ansprüchen, die Angehörigen feindlicher Staaten aus Guthaben und Forderungen gegen Inländer zustehen, zu verbieten oder von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig zu machen. Die beiden anderen Verordnungen sprachen ein Zahlungsverbot vorerst nur gegen Großbritannien und Frankreich aus (RGBl. Nr. 291) und ordneten die Überwachung ausländischer Unternehmungen an (RGBl. Nr. 292). Diese Zahlungsverbote wurden unter dem 14. Dezember 1914, RGBl. Nr. 343, ergänzt durch ein Zahlungsverbot gegen Rußland. Vom Verbote ausgenommen wurden Zahlungen im Inland an Angehörige der feindlichen Staaten, die im Inland ihren Wohnsitz haben, ferner die im Inland zu bewirkende Erfüllung von Ansprüchen, die für Angehörige feinlicher Staaten im Betriebe ihrer im Inland befindlichen Niederlassungen ent-

standen sind. Der Finanzminister kann im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien Ausnahmen vom Zahlungsverbote gestatten. Der Schuldner kann sich dadurch befreien, daß er die geschuldeten Beträge oder Wertpapiere bei der Österreichisch-ungarischen Bank oder bei der Postsparkasse hinterlegt. Auch die Überwachung ausländischer Unternehmungen ist feindlichen Vorbildern nachgebildet. Für Unternehmungen, welche vom feindlichen Ausland aus geleitet oder beaufsichtigt werden, sowie für solche Unternehmungen, deren Erträgnisse ganz oder zum Teil ins feindliche Ausland abzuführen sind, können auf deren Kosten Aufsichtspersonen bestellt werden, die unter Wahrung der Eigentums- und sonstigen Privatrechte des Unternehmens darüber zu wachen haben, daß während des Krieges der Geschäftsbetrieb nicht in einer den inländischen Interessen widerstreitenden Weise geführt wird. Gelder und sonstige Vermögenswerte eines unter Aufsicht gestellten Unternehmens dürfen selbstverständlich weder mittelbar noch unmittelbar ins feindliche Ausland abgeführt oder überwiesen werden. Daß die Retorsion in Österreich nicht vollständig ist, zeigen die in der erwähnten Sammlung enthaltenen viel weitergehenden Anordnungen der feindlichen Staaten.[28]) Im allgemeinen dürften die ausländischen Staaten, insbesondere Frankreich, trotzdem durch die österreichischen Retorsionsmaßnahmen größere Schäden erleiden, als sie Österreich zufügen, da sie Österreich-Ungarn gegenüber weitaus überwiegend Gläubiger sind, während nur wenige österreichische Unternehmungen in Frankreich und noch weniger in England Niederlassungen unterhalten. Von besonderer Wichtigkeit ist das Zahlungsverbot an Frankreich schon deshalb, weil sich viele Hunderte von Millionen Goldrente, österreichische und ungarische Pfandbriefe, Südbahnprioritäten und andere in französischem Besitz befinden, auf welche den französischen Gläubigern für die Dauer des Krieges Zinsen nicht gezahlt werden dürfen.

Die praktische Durchführung des Zahlungsverbotes ist aller-

[28]) Von den bisher unter staatlicher Überwachung gestellten ausländischen Unternehmungen seien als wichtigste genannt: Die Versicherungs-Anstalten Gresham, Star, North British and Mercantile Insurance Co, l'Aigle, die Imperial Continental Gas Association, Pathé Frères & Co., die Petroleum Licht- und Kraft G. m. b. H. Limanova, die Internationale Schlafwagen-Gesellschaft, die Eisenbahn Wien-Aspang, die Dalmatia Portland-Zementfabriks A. G., die Trifailer Kohlenwerks A.-G. u. v. a.

dings nicht ganz einfach. Vor allem sind wohl Umgehungen seitens des feindlichen Gläubigers unter Beihilfe neutraler Stellen kaum ganz zu verhindern. Das gilt insbesondere für Kuponzahlungen aller Art. Von Retorsionsmaßnahmen auf dem Gebiete des Patentrechtes wurde aus triftigen Gründen abgesehen.

Das Zahlungsverbot an das Ausland war mit gewissen Härten verbunden, die sich namentlich bei der Wiederaufnahme normaler Beziehungen nach dem Kriege empfindlich fühlbar gemacht hätten. Anderseits sollten die zurückgezahlten Zahlungen von Anfang an als Kompensationsobjekte für die Schädigungen österreichischen Privateigentums im feindlichen Ausland zu dienen. Um sie diesem Zwecke dienstbar zu machen, gingen schon frühzeitig von der handelspolitischen Zentralstelle Bestrebungen aus, einen Überblick über die gesamten Schulden und Außenstände an das feindliche Ausland zu gewinnen. Doch erwiesen sich die privaten Bestrebungen ohne Zwang als nicht hinreichend. Eine Verordnung des Gesamtministeriums vom 1. März 1915, RGBl. Nr. 48, sprach daher die Verpflichtung aus, alle auf Geld oder Wertpapiere lautenden Guthaben und Forderungen jeder Art, welche Angehörigen Großbritanniens, Frankreichs oder Rußlands und Personen, die in diesen Gebieten ihren Sitz haben, gegen Inländer zustehen, dem Finanzministerium binnen 14 Tagen anzuzeigen. Allerdings hatte damit die Zentralstelle nur einen Überblick über die Schulden an das Ausland, aber nicht über die Forderungen an das Ausland gewonnen. Eine Kompensation, die im Interesse der inländischen Gläubiger schon während des Krieges erwünscht gewesen wäre, wurde dadurch nicht möglich. Die Einzelheiten dieser wichtigen Folgeerscheinungen des Wirtschaftskrieges namentlich mit Hinblick auf die Abwicklung der zweifellos durch den Krieg in Schwebe gelassenen internationalen Engagements müssen hier übergangen werden.

Verfügungen im Urheberrecht wurden im allgemeinen nur soweit notwendig, als Schutzwerber, die infolge Einberufung zum Heeresdienst ihre Angelegenheiten nicht wahrnehmen könnten oder durch den Krieg in ihrem Einkommen geschädigt wären, besonders geschützt werden sollten. Daher mußten vor allem die in den einzelnen Gesetzen vorgesehenen Fristen gesetzlich erstreckt werden. Eine Verordnung vom 29. August 1914, RGBl. Nr. 227,

ermächtigte auch bereits die Regierung, den Einfluß der kriegerischen Ereignisse auf den Lauf von Fristen und auf die Einhaltung von Terminen zu regeln. Insbesondere könnte bestimmt werden, inwieweit und auf welche Weise Rechtsnachteile, die durch die Versäumung von Fristen oder Terminen oder sonst infolge der kriegerischen Ereignisse eintreten können, hintangehalten oder bereits entstandene Rechtsnachteile wieder beseitigt werden. Eine Verordnung vom 2. September, RGBl. Nr. 232, traf bereits die entsprechenden Verfügungen auf dem Gebiete des Patentwesens. Darin wurde eine Stundung der Patentgebühren, die Aufrechterhaltung von Patenten trotz unterbliebener Gebührenzahlung und die Wiedereinsetzung gegen versäumte Fristen zu Gunsten von Personen, die in militärischen Diensten oder in militärischer Verwendung stehen, ausgesprochen. Eine weitere Verordnung vom selben Tage, RGBl. Nr. 232, ließ eine Fristverlängerung zur Beibringung der Prioritätsbelege bei Patent-, Marken- und Musteranmeldungen aus rücksichtswürdigen Gründen über die von der internationalen Union festgesetzte Dauer zu. Zur Erneuerung der Marken, die zwischen 26. Juli und Ende Dezember zu erneuern waren, wurde mit Verordnung vom 24. September, RGBl. Nr 257, eine Frist bis 1. Februar 1915 und weiterhin durch Verordnung vom 24. Dezember, RGBl. Nr. 355, bis 1. August 1915 gewährt.[29])

Dem Bestreben, wirtschaftliche Unternehmungen vor dem Untergang zu bewahren, wenn die Gründe, die dazu führen könnten, lediglich im Kriegszustand begründet wären, dankt das Institut der Geschäftsaufsicht seine Entstehung. Es soll verhindern, daß die Störungen im Zahlungs- und Kreditverkehr zur Konkurseröffnung führen, wenn ein Unternehmen als unter normalen Umständen lebensfähig gelten kann. Die kaiserliche Verordnung vom 17. September 1914, RGBl. Nr. 247, welche die Geschäftsaufsicht einführte, erschien unmittelbar vor der ersten Moratoriumsverordnung, die mit dem Abbau des Moratoriums begann, indem die ersten 25% der vor Kriegsausbruch entstandenen Forderungen als

---

[29]) Mehr technischen Schwierigkeiten infolge der Häufung der betreffenden Rechtshandlungen durch das Moratorium entsprang eine Verlängerung der Präsentations-, Protest- und Notifikationsfristen auf zehn Werktage bei Wechseln und Schecks. (Verordnung vom 30. Oktober, RGBl. Nr. 300).

zahlbar erklärt wurden. Es mußte daher Sorge getragen werden, daß nicht mit dem ersten Abbauversuch sich eine Häufung der Konkurse, die immerhin zu besorgen stand, ergeben könnte. Die Grundzüge des neuen Institutes sind folgende: Ein Schuldner, dessen Zahlungsunfähigkeit durch die kriegerischen Ereignisse entstanden oder bei diesem Anlaß hervorgetreten ist, kann bei dem für die Konkurseröffnung zuständigen Gerichtshofe zur Abwendung des Konkurses die Bestellung einer Aufsicht über seine Geschäftsführung betragen. Den gleichen Antrag kann der Gläubiger eines Schuldners stellen, wenn er den Bestand seiner wenngleich noch nicht fälligen Forderung und weiters bescheinigt, daß infolge der Gebarung des Schuldners dessen Gläubiger während der gesetzlichen Stundung von Geldforderungen gefährdet sind. Das Gericht entscheidet über den Antrag nach freiem Ermessen. Wird ihm stattgegeben, so hat das Gericht eine oder mehrere Personen zur Beaufsichtigung zu bestellen. Dem unter Geschäftsaufsicht stehenden Schuldner ist es nicht gestattet, Liegenschaften zu veräußern oder zu belasten, Absonderungsrechte an seinem Vermögen zu bestellen, Bürgschaften einzugehen und unentgeltliche Verfügungen zu treffen. Der Schuldner bedarf nur zur Vornahme von Geschäften, die nicht zum gewöhnlichen Geschäftsbetriebe gehören, der Zustimmung der Aufsichtsperson. Er muß aber auch eine zum gewöhnlichen Geschäftsbetriebe gehörende Handlung unterlassen, wenn die Aufsichtsperson Einspruch erhebt. Nach Verordnung der Geschäftsaufsicht kann wegen einer Forderung gegen den Schuldner über sein Vermögen weder der Konkurs eröffnet, noch an seinem Eigentum ein richterliches Pfand- oder Befriedigungsrecht erworben werden. Zur Aufsichtsperson ist nach einer Durchführungsverordnung vom 29. Dezember (RGBl. Nr. 357) „eine unbescholtene, verläßliche und geschäftskundige Person zu bestellen, die kein Angestellter, kein naher Angehöriger und kein Konkurrent des Schuldners sein soll“. Sobald sich zeigt, daß der Zweck der Geschäftsaufsicht, den Konkurs abzuwenden, nicht erreicht werden kann, weil nicht zu erwarten ist, daß die Zahlungsunfähigkeit nach Beendigung des Krieges behoben wird, ist die Geschäftsaufsicht aufzuheben. Die Aufsichtsperson hat darüber unverzüglich zum Gerichte zu berichten. Daß das Institut lediglich als Kriegsmaßnahme gedacht ist, beweist die Bestimmung (§ 15), die den

Justizminister ermächtigt, diese Verordnung im geeigneten Zeitpunkt außer Kraft zu setzen.

Aus den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Krieges geboren, aber mit dauernder Geltung gedacht, ist die Wucherverordnung vom 12. Oktober 1914, RGBl. Nr. 275. Die allgemeine Preissteigerung, die sich schon in den ersten Kriegsmonaten allgemein bemerkbar machte und sichtlich nicht immer in den Marktverhältnissen begründet war, sollte auch gerichtlich bekämpft werden können. Das alte österreichische Wuchergesetz kennt bekanntlich nur einen Kreditwucher. In der neuen Verordnung wird ganz allgemein jeder Vertrag für nichtig erklärt, wenn jemand den Leichtsinn, Zwangslage, Verstandesschwäche, Unerfahrenheit oder Gemütsaufregung dadurch ausbeutet, daß er sich oder einem Dritten für eine Leistung eine Gegenleistung versprechen oder gewähren läßt, deren Vermögenswert zu dem Werte seiner Leistung in auffallendem Mißverhältnis steht. Für strafbar wird über den Fall des Kreditwuchers hinaus erklärt, wer gesetzlich bei Abschluß, Abänderung oder Vermittlung eines Rechtsgeschäftes, das den Erwerb oder die Veräußerung einer Sache oder eines Rechtes zum Gegenstand hat, sich wucherisch einen Vermögenswert versprechen oder gewähren läßt, der zu dem Werte seiner Leistung in auffallendem Mißverhältnis steht. Das neue Wuchergesetz hat vom juristischen und wirtschaftlichen Standpunkt aus große Bedenken hervorgerufen, so sehr auf allen Seiten seine Tendenz Billigung finden mußte. Der Judikatur wurde bei der Dehnbarkeit der einzelnen Bestimmungen eine Machtfülle eingeräumt, bei der angesichts der ungeheuren Kompliziertheit der in Frage stehenden Verhältnisse Mißgriffe kaum zu vermeiden waren. Und die richterliche Praxis hat, wie hier nur kurz erwähnt werden mag, diese Bedenken bisher eher bestärkt als widerlegt.

An dieser Stelle ist schließlich eine Verordnung vom 25. Dezember 1914, RGBl. Nr. 362, über die Errichtung von Bilanzen während des Krieges anzuführen. Die Frage stand viele Wochen in lebhafter öffentlicher Erörterung. Die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches über die jährliche Bilanzaufstellung sollten nach gewissen Richtungen hin modifiziert werden. Die rechtzeitige Aufstellung von Bilanzen bot bei manchen Aktiengesellschaften und Privatfirmen technische Schwierigkeiten, da vielfach

das für die rechtzeitige Aufstellung von Bilanzen erforderliche Personal nicht vorhanden war, anderseits aber und vor allem auch sachliche Schwierigkeiten, da für eine Reihe von Vermögenswerten die Bewertungsgrundlage fehlte. So insbesondere für Vermögenswerte (Realitäten, Warenlager und Außenstände) in den vom Feinde besetzten oder in feindlichen Gebieten, ferner infolge der Börsenschließung für Wertpapiere und schließlich infolge des Moratoriums in gewissem Umfange auch für Außenstände im Inland oder neutralen Ausland, deren Einbringlichkeit sich nicht immer übersehen ließ. Die Forderungen nach einer rechtlichen Regelung der Bilanzfrage gingen in der Öffentlichkeit verschieden weit. Die Regierung stellte sich dagegen in der erwähnten Verordnung auf den Standpunkt, daß Sonderverfügungen nur für Unternehmungen in Galizien und der Bukowina oder im Gerichtssprengel Cattaro erforderlich wären, die bis zum 30. Juni 1915 von der Pflicht zur Aufstellung eines Rechnungsabschlusses befreit wurden. Kaufleuten und Unternehmungen außerhalb dieser Gebiete kann die Verwaltungsbehörde auf begründeten Antrag gleichfalls eine Frist bis 30. Juni zur Bilanzaufstellung gewähren. Dagegen sah die Regierung davon ab, Höchstpreise für Wertpapiere und andere Vermögensbestände vorzuschreiben, deren Bewertung somit völlig dem Ermessen der einzelnen Unternehmungen überlassen wurde.

Eine besondere Regelung erfuhr nur die steuerrechtliche Behandlung von Kriegsverlusten bei zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichteten Unternehmungen (Kaiserliche Verordnung vom 11. März 1915, RGBl. Nr. 60.). Rückstellungen solcher Unternehmungen für infolge der kriegerischen Ereignisse zu gewärtigende, jedoch noch nicht ziffermäßig bestimmbare Verluste sind, wenn sie diese Rückstellungen abgesondert von den übrigen Wertabschreibungen auf einem außerordentlichen, in der Bilanz als eine besondere Passivpost auszuweisenden Bewertungskonto (Kriegsverlustreserve) buchen, in die Besteuerungsgrundlage nicht einzubeziehen, wenn dadurch die Besteuerungsgrundlage um nicht mehr als ein Fünftel geschmälert wird. Mit Ende des dem Friedensschluß nachfolgenden Geschäftsjahres ist die Kriegsverlustreserve, soweit nicht die bis dahin tatsächlich eingetretenen Verluste daraus gedeckt worden sind, aufzulösen. Die Auflösung kann mit behördlicher Bewilligung auf das folgende Geschäftsjahr aufgeschoben

werden, wenn zu dem gesetzlich geforderten Zeitpunkt sich noch erhebliche Schwierigkeiten bei Feststellung der tatsächlichen Verluste ergeben. Insofern durch den Krieg verursachte Verluste, die nicht in einer Verlustreserve, sondern in anderer Art verrechnet werden, bei der Steuerbemessung als abzugsfähig behandelt wurden, behält sich die Steuerbehörde eine Richtigstellung der Bemessung nach Maßgabe der tatsächlich eingetretenen Verluste bis zum Ablauf des zweiten Jahres nach Friedensschluß vor. Unternehmungen, die ohne Reingewinn abschließen, haben nach § 100, Abs. 2 des Personalsteuergesetzes bekanntlich eine Minimalsteuer von 1% des Aktienkapitals zu entrichten. Für diese Unternehmungen wurde nun bestimmt, daß die als Abzugsposten angerechneten Rückstellungen zur Deckung der Kriegsverluste insoweit als versteuert zu gelten haben, als auch ohne die Berücksichtigung lediglich die Mindeststeuer, bzw. keine Steuer vorzuschreiben gewesen wäre. Von unversteuerten Reserven zum Zwecke der Dotierung der Kriegsverlustreserve abgetrennte Teile sind bei allfälliger Rückbuchung nicht zu versteuern, d. h., wenn Unternehmungen das Jahr 1914 mit Verlust abschließen und im nächsten Jahr einen Reingewinn erzielen, so können sie diesen zur Abschreibung des Verlustvortrages steuerfrei verwenden, da die Verlustreserve als bereits versteuert angenommen wird. Den Unternehmungen, die der allgemeinen Erwerbsteuer unterliegen, wurden ähnliche Begünstigungen nicht gewährt, da die allgemeine Erwerbsteuer nicht nach dem Reingewinn, sondern nach äußeren Betriebsmerkmalen bemessen wird.

X.

Es erübrigt uns noch einen kurzen Rückblick über die Maßnahmen auf dem Gebiete der Sozialpolitik und Kriegsfürsorge zu gewinnen. Der Aufgabenkreis hat sich auf diesem Gebiete allmählig in dem Maße verengt, als die Wirtschaft mehr und mehr in regelmäßige Bahnen einlenkte. Alle Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Wirtschaft hatten von Anfang an, wie wir oben mehrmals betonen mußten, in erster Linie sozialpolitische Zwecke. Diese Maßnahmen haben wir in anderem Zusammenhange besprochen. Notstandsbauten, Erleichterung von öffentlichen Bauten, die Errichtung von Kredithilfsinstituten, das Moratorium u. a. hatten

hervorragende sozialpolitische Bedeutung, indem sie der anfänglich überhandnehmenden Arbeitslosigkeit entgegenwirkten bis die Wiederbelebung des Konsums und die Einschränkung des Arbeitsmarktes durch fortwährende Einberufungen zum Waffendienst, die Sorge der Arbeitslosigkeit eher durch die Sorge des Arbeitermangels ablöste. Aus dieser Stelle sind daher nur die Verfügungen nachzutragen, die zu Beginn des Krieges getroffen wurden, um den Überblick über den Arbeitsmarkt, der durch brüske Verschiebungen im Beschäftigungsgrad der einzelnen Industrien verloren gegangen war, wiederherzustellen. Schon am 5. August berief der Minister des Innern alle an der Arbeitsvermittlung interessierten Zentralstellen, die mit der Landesvermittlung befaßten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Genossenschaften und Vereine usw. zu einer Beratung ein, deren Ergebnis ein Zusammenschluß der Arbeitsvermittlungsanstalten für die Dauer des Krieges war. Die einzelnen Arbeitsvermittlungsanstalten behielten dabei ihre innere Selbständigkeit und verpflichteten sich nur, jene bei ihnen angemeldeten Arbeitsstellen und Arbeitskräfte, die sie nicht vermitteln könnten, einer Zentrale bekanntzugeben, die die Verteilung und Vermittlung des Überangebots durchzuführen hätte. Für Wien und Niederösterreich wurde diese Zentralstelle von der Gemeinde Wien errichtet. Als beratende Organe wurde der Zentralstelle eine Kommission beigegeben, in der auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vertreten sind. Besonderes Augenmerk war damals auf die Überleitung möglichst zahlreicher Arbeitskräfte zur Landwirtschaft zu lenken, weshalb auch die an anderer Stelle erwähnten Erntekommissionen und die vom Ackerbauministerium errichteten Bezirksarbeitsnachweisstellen mit der Zentrale in Wien in direkte Verbindung traten. Den Zentralstellen wurden weitergehende Begünstigungen verkehrstechnischer Art, Post- und Telephonfreiheit, den Arbeitern und deren Angehörigen, die durch diese Arbeitsvermittlungsorganisationen eine Stelle erhielten, einmalige freie Fahrt zu dem Orte der Arbeitsstelle bewilligt.

Während von allen Seiten dahin gewirkt wurde, die Arbeitslosigkeit einzudämmen, war der Ausgestaltung des gewerblichen Arbeiterschutzes die Kriegszeit nicht günstig. Eine Reihe von Schutzmaßnahmen mußte sogar mit Rücksicht auf die Bedürfnisse der Kriegführung in den Mobilisierungstagen zeitweilig außer Kraft

gesetzt werden. So ermächtigte eine kaiserliche Verordnung vom 31. Juli 1914, RGBl. Nr. 183, den Handelsminister im Einvernehmen mit dem Minister des Innern und dem Unterrichtsminister die Vorschriften über die Sonntagsruhe ganz oder zeitweilig zu suspendieren, was durch Ministerialverordnung vom gleichen Tage, RGBl. Nr. 184, im vollen Umfange geschah. Eine Verordnung vom 20. August 1914, RGBl. Nr. 221, änderte dies nur dahin ab, daß die Sonntagsruhe für Buchdruckereien wiederhergestellt wurde, soferne es sich nicht um die Herstellung von Sonderausgaben periodischer Druckschriften handelt. Die Bedürfnisse der Mobilisierungszeit veranlaßten das Handelsministerium weiters die politischen Landesstellen anzuweisen, bis auf weiteres alle gesetzlich möglichen Erleichterungen des Geschäftsverkehrs bezüglich des Ladenschlusses bei dem Handelsgewerbe eintreten zu lassen. Dementsprechend wurden in Niederösterreich, Steiermark, Krain, Küstenland, Tirol, Mähren und Schlesien, sei es für das ganze Kronland, sei es für Teile desselben, der 8 Uhr-, bzw. für den Lebensmittelhandel der 9 Uhr-Ladenschluß zeitweilig außer Kraft gesetzt. Weiters wurde die vierzehntägige Lohnzahlung beim Bergbau, die erst im Jahre 1912 eingeführt worden war, aufgehoben und durch eine längstens vierwöchentliche ersetzt, da das bei Bergwerken zurückgebliebene geringe Beamten- und Aufseherpersonal ohne Vernachlässigung des für die Sicherheit der Gruben und Belegschaften überaus wichtigen Aufsichtsdienstes in vielen Fällen nicht imstande gewesen wäre, die zur Reinlohnung erforderliche Gedingabnahme und Lohnberechnung alle 14 Tage durchzuführen.

Viel tiefer als diese kleine Grenzschmälerung sozialpolitischen Schutzes griff in das Erwerbsleben der Arbeiterschaft die Aufhebung der Freizügigkeit und der Koalitionsfreiheit ein, welche in weitem Umfange die Kriegsgesetze verfügten. In diesem Sinne wirkte vor allem die in anderem Zusammenhang bereits erwähnte kaiserliche Verordnung vom 25. Juli 1914, RGBl. Nr. 155, die das Institut der staatlich geschützten Unternehmungen schuf. Bedienstete einer staatlich geschützten Unternehmung, die im Verein mit anderen in der Absicht, den Dienst oder Betrieb zu stören, die Erfüllung ihrer Pflicht ganz oder zum Teil verweigern oder unterlassen oder ihre Arbeit in einer Weise verrichten, die geeignet ist, den Dienst oder Betrieb zu erschweren, werden mit

strengem Arrest von sechs Wochen bis zu einem Jahr bestraft. Damit ist in allen staatlich geschützten Unternehmungen Streik oder passive Resistenz tatsächlich unmöglich geworden. Noch weiter geht eine Durchführungsverordnung zum Kriegsleistungsgesetz vom 14. November 1914, RGBl. Nr. 326. Danach sind die auf Grund des Kriegsleistungsgesetzes zu persönlichen Dienstleistungen herangezogenen Arbeiter und Angestellten von Industrie- und sonstigen Unternehmungen für die Dauer der Inanspruchnahme der Unternehmung verpflichtet, in ihrem bisherigen Dienst- oder Arbeitsverhältnis zu verbleiben, bis die allgemeine oder persönliche Verpflichtung zur Kriegsdienstleistung aufhört oder ein gesetzlicher Enthebungsgrund in ihrer Person eintritt. Damit ist es derartigen Arbeitern versagt, Lohnkonjunkturen durch Postenwechsel auszunutzen. Dafür ist es nur ein unzulängliches Entgelt, daß nach der Durchführungsbestimmung dieser Verordnung die Arbeitgeber in den von der Militärverwaltung mit den Inhabern der Unternehmungen abzuschließenden Verträgen zu verpflichten sind, ohne Einverständnis des Arbeitnehmers weder die bestehenden Lohn-, Dienst- und Arbeitsbedingnisse abzuändern, noch Mehrleistungen ohne angemessene Vergütung zu fordern. Der tatsächliche Zustand, der sich unter diesem Regime herausgebildet hat, ist heute schwer zu übersehen. Im einzelnen Fall dürfte er von dem Ausmaß sozialpolitischen Verständnisses der maßgebenden Militärbehörden bestimmt werden, doch lassen selbst die spärlichen Meldungen, die über derartige Fragen derzeit in die Öffentlichkeit dringen können, erkennen, daß der auf dem Arbeitsverhältnis lastende Zwang an vielen Orten zu empfindlichen Härten gegen die Arbeiterschaft geführt hat. Erwähnt werden mag übrigens, daß sich bald nach Beginn des Krieges die größten industriellen Korporationen dafür ausgesprochen haben, an den geltenden Tarifverträgen selbst festzuhalten. Die praktische Bedeutung der gesetzlichen Unterbindung von Lohnbewegungen mag freilich dadurch vermindert sein, daß die Kampffähigkeit der Gewerkschaften im Kriege zweifellos stark gelitten hat, sowohl durch ihre eine zeitlang übermäßige Inanspruchnahme für Arbeitslosenunterstützungen, zum Teil durch die Verminderung der Mitgliederzahl infolge der Einberufungen und damit ihrer regulären Einnahmen und am meisten vielleicht durch die Erschütterung, die das ganze gewerkschaftliche Gefüge durch die

Kriegsereignisse, die Suspension der politischen Rechte usw. erfahren hat. Mit der Besserung der industriellen Lage hat sich zweifellos auch die Lage der Gewerkschaften gebessert, doch werden sie nach dem Krieg wohl im weiten Umfang an einen völligen Neuaufbau schreiten müssen, und zwar unter Bedingungen, die sich heute noch gar nicht übersehen lassen.

Besondere Vorkehrungen sind auch notwendig gewesen, um die wichtigsten Institute der Sozialversicherung, Krankenkassen und Pensionsversicherung gegen die Rückwirkungen der Kriegszustände zu schützen. In den ersten Augusttagen erließen die allgemeine Arbeiterkrankenkasse in Wien und der Verband der Genossenschaftskrankenkassen für Wien und Niederösterreich einen Aufruf an ihre Mitglieder, worin sie diese auf die den Krankenkassen infolge der wirtschaftlichen Krise drohenden Gefahren aufmerksam machten. Die allgemeine Mobilisierung hatte massenhafte Abmeldungen von Mitgliedern zur Folge, die teils durch die Einberufungen, teils durch die weitgehenden Arbeiterentlassungen veranlaßt waren. Anderseits zeigten die Ausgaben, wie bei jeder Ausdehnung der Arbeitslosigkeit die Tendenz zur Steigerung. Arbeiter, die, um nicht ihres Lohnes verlustig zu gehen, sonst mit leichten Krankheiten weiter gearbeitet hätten, meldeten sich bei den Krankenkassen, außerdem nahmen die Einberufungen der jüngsten und kräftigsten Männer den Krankenkassen ihre besten Risken. In Deutschland war für die Krankenkassen gleich unter den Kriegsgesetzen in der denkwürdigen Reichstagssitzung vom 4. August 1914 vorgesorgt worden. Dort wurde eine generelle Erhöhung der Beitragsleistungen bis auf $4^1/_2$% verfügt, was gegenüber dem früheren Durchschnitt eine Erhöhung um das Doppelte und mehr bedeutete. In Österreich, wo die Krankenkassenbeiträge im allgemeinen wesentlich höher sind als in Deutschland, wollte sich die Regierung zu einer derartigen Maßnahme nicht entschließen, zumal es bei der damaligen Wirtschaftslage aussichtslos schien, die sozialpolitischen Lasten zu erhöhen. Man half sich daher zunächst mit einer Einschränkung der Krankenkassenleistungen, womit man im großen und ganzen bis zur Überwindung der wirtschaftlichen Krise das Auslangen fand. Das Ministerium des Innern richtete am 22. August einen Erlaß an die politischen Landesbehörden, worin es die von den Wiener Krankenkassen schon

vorher getroffenen Einschränkungen den einzelnen Landesregierungen zur Richtschnur empfahl und so den Krankenkassen, die mit der Einschränkung der Leistungen vorangegangen waren, das damit verbundene Odium abnahm. Bei der Gewährung der Kassenleistungen sollte insbesondere auch durch das Zusammenwirken der Ärzte mit den Kassen der strengste Maßstab angelegt werden. Alle nicht schwer Kranken und alle nicht absolut arbeitsunfähigen Mitglieder wären aus dem Krankenstande zu entlassen. In den Krankenstand sollten nur Schwerkranke aufgenommen werden, soweit nicht in einzelnen Fällen die besondere Art der Erkrankung eine absolute Berufsunfähigkeit zur Folge hätte. Alle Leichtkranken und alle voraussichtlich kurzfristigen Erkrankungen wären auszuschließen. Spitalsaufnahme wäre nicht nur im Interesse der Kassenmitglieder, sondern auch mit Rücksicht auf Bereitstellung der Spitäler für Kriegszwecke nur bei absoluter Unerläßlichkeit zu verfügen, namentlich wäre die Spitalsüberweisung auch in Fällen aufschiebbarer Operationen zu vermeiden. Die Entsendung von Mitgliedern zum Landaufenthalt in Kurorte oder Rekonvaleszentenhäuser, dann die Gewährung von Badekuren wäre vollständig einzustellen, Mineralwässer nicht mehr zu verordnen, die medikamentöse Behandlung, ebenso wie die Gewährung von therapeutischen Behelfen, wäre auf das entschiedenste einzuschränken und namentlich die größte Sparsamkeit mit Verbandzeug wurde für dringend geboten erklärt. Gleichzeitig wurde dafür Sorge getragen, daß den Kassen die Versicherungsbeiträge regelmäßig zufließen, weshalb schon in der zweiten Moratoriumsverordnung vom 13. August Krankenkassenbeiträge von der Stundung ausgenommen wurden. Die Unterbehörden wurden angewiesen, die Bemühungen der Krankenkassen um pünktliche Einzahlung der Versicherungsbeiträge auf das tatkräftigste zu unterstützen. Die Einschränkung der Leistungen der Krankenkassen scheint auf Grund dieses Erlasses allgemein durchgeführt und damit, von Ausnahmsfällen abgesehen, das Gleichgewicht im Haushalt der Krankenkassen hergestellt worden zu sein.

Gegenüber der Einschränkung der Krankenkassenleistungen bedeuteten die Verordnungen auf dem Gebiete der Pensionsversicherung eine Ausdehnung der Wirksamkeit dieses Institutes. Knapp vor Kriegsausbruch war mit kaiserlicher Verordnung vom

25. Juni, RGBl. Nr. 138, das Pensionsversicherungsgesetz zu Gunsten der Angestellten dahin novelliert worden, daß die Wartefrist für Rentenansprüche von 10 auf 5 Jahre herabgesetzt wurde, und auch die Bestimmungen über Renten, Erziehungsbeiträge und Abfertigungen günstiger gestaltet worden. Die Verordnung hätte mit 1. Oktober 1914 in Kraft treten sollen. Mit Ausbruch des Krieges wurde es aber als billig angesehen, die in der Novelle vorgesehenen Vorteile für die Angestellten den Eingerückten schon vor dem 1. Oktober zuzuwenden, da durch den Krieg die Möglichkeit vorzeitiger Todes- und Invaliditätsfälle wesentlich vergrößert wurde. Eine kaiserliche Verordnung vom 28. August 1914, RGBl. Nr. 225, bestimmte daher als Anfangstermin für die Geltung der Novelle den 1. August 1914. Gleichzeitig mußte aber auch den Ersatzeinrichtungen die Möglichkeit geboten werden, die dadurch erhöhten Lasten, wie überhaupt das erhöhte Kriegsrisiko auf sich zu nehmen. Deshalb wurde die allgemeine Pensionsanstalt verpflichtet, über Antrag der Ersatzeinrichtungen deren Gesamtbestand an versicherungspflichtigen Angestellten hinsichtlich der gesetzlichen Mindestleistungen in Rückversicherung zu nehmen. Der Antrag mußte jedoch bis längstens 15. September bei der Allgemeinen Pensionsanstalt unwiderruflich gestellt werden, der Einlaufstag des Antrages bestimmte den Beginn der Rückversicherung. Sie umfaßte alle versicherungspflichtigen Personen, für welche die Ersatzeinrichtung in diesem Zeitpunkte zuständig war. Die Ersatzeinrichtung hatte der Pensionsanstalt jene Prämienreserven zu überweisen, die für den rückversicherten Bestand im Falle unmittelbarer Versicherung durch die Pensionsanstalt bei Beginn der Rückversicherung zu erliegen gehabt hätten. Die Ersatzeinrichtungen haben die gesetzliche Mindestprämie für den rückversicherten Bestand an die Pensionsanstalt abzuführen. Die Rückversicherung kann von der Ersatzeinrichtung ohne Zustimmung der Pensionsanstalt nicht gekündigt werden. Der Dienstgeber kann somit nicht bloß auf Kriegsdauer zur Allgemeinen Pensionsanstalt übertreten, um ihr nur das Kriegsrisiko aufzubürden. Eine Verordnung des Ministers des Innern vom 26. September 1914 paßte das Statut der Allgemeinen Pensionsanstalt den geänderten Bedingungen ihrer Tätigkeit an.

Eine weitere Gruppe von Verfügungen sollte die Funktions-

fähigkeit der Sozialversicherungsanstalten sichern, die durch die Einberufung von Vorstandsmitgliedern und Teilnehmern in den gesetzlichen vorgeschriebenen Formen vielfach nicht aufrecht zu erhalten war. Eine kaiserliche Verordnung vom 6. September 1914, RGBl. Nr. 238, ermächtigte die Vorstände der Krankenkassen und der Bergwerksbruderladen, in Angelegenheiten, die gesetz- oder statutenmäßig der Generalversammlung vorbehalten sind, mit Wirksamkeit für die Kriegsdauer, rechtsgültige Beschlüsse zu fassen, soweit eine besondere Vorsorge im Interesse der Mitglieder der Kassen dringlich erscheint. Die gleiche Ermächtigung wurde den Ausschüssen von Ersatzinstituten der Pensionsversicherung erteilt. Die weiteren Vorschriften traf eine Verordnung des Ministers des Innern vom 7. September 1914, RGBl. Nr. 239, wonach zum gültigen Zustandekommen eines solchen Vorstands- oder Ausschußbeschlusses die Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Vorstandsmitglieder und die Genehmigung der politischen Landesbehörde erforderlich wäre. Wo bei Ersatzinstituten statutenmäßig zur Gültigkeit eines Beschlusses die Zustimmung des Dienstgebers vorgesehen sei, sei auch dessen Zustimmung einzuholen. Eine analoge Verfügung wurde schließlich durch Verordnung des Ministers für öffentliche Arbeiten vom 19. September, RGBl. Nr. 254, bezüglich der Beschlußfassung der Vorstände von Bergwerksbruderladen getroffen.

Die Maßnahmen der Kriegsfürsorge fallen nur zum Teil in den Kreis unserer Ausführungen.[30]) Vor allem müssen und können wir hier alle Maßnahmen übergehen, die die Truppen im Felde betreffen, ebenso die Fürsorgemaßnahmen für erkrankte und verwundete Krieger, die Auskunftserteilung in Militärangelegenheiten. Einen kurzen Blick müssen wir nur auf die Fürsorge für die nicht im Felde stehende hilfsbedürftige Bevölkerung werfen. Sie zerfällt in eine gesetzliche und freiwillige Kriegsfürsorge. Die gesetzliche Fürsorge gründet sich in erster Linie auf das Gesetz vom 26. Dezember 1912, RGBl. Nr. 237, mit dem der staatliche Unterhaltsbeitrag für die Angehörigen von Mobilisierten festgesetzt wurde. Die Grundzüge dieses Gesetzes sind bekannt. Anspruchs-

---

[30]) Für das Gesamtgebiet der Kriegsfürsorgeeinrichtungen verweise ich auf die von der Gemeinde Wien herausgegebene Broschüre „Kriegsfürsorge" 2. Aufl., Wien 1914, im Verlage des Magistrats.

berechtigt sind die Ehefrau und die ehelichen Nachkommen, die ehelichen Vorfahren, Geschwister und Schwiegereltern, die uneheliche Mutter und die unehelichen Kinder des Einberufenen, dagegen nicht seine uneheliche Gefährtin. Der Anspruch auf den staatlichen Unterhaltsbeitrag besteht, wenn der Unterhalt dieser Personen im wesentlichen vom Arbeitseinkommen des Einberufenen abhängig gewesen ist. Der Anspruch besteht nicht, wenn nach den wirtschaftlichen Verhältnissen des Einberufenen mit Grund anzunehmen ist, daß durch die Einberufung der Unterhalt der Angehörigen nicht gefährdet ist oder wenn der Einberufene einen Rechtsanspruch auf Fortzahlung des Lohnes oder Gehaltes hat. Der Unterhaltsbeitrag besteht in einer Unterhaltsgebühr in der Höhe der staatlichen Vergütung für die Militärdurchzugsverpflegung (für Wien 88 *h* pro Tag) und einem Mietzinsbeitrag in der halben Höhe der Unterhaltsgebühr. Für Kinder unter acht Jahren beträgt der Unterhaltsbeitrag die Hälfte. In den ersten Mobilisierungswochen waren für weite Kreise der Bevölkerung der Unterhalt durch das Handlungsgehilfengesetz vom Jahre 1910 und das Güterbeamtengesetz vom Jahre 1914 gesichert, da beide Gesetze die Dienstgeber zur Fortzahlung des Gehaltes durch eine bestimmte Zeit für den Fall der militärischen Dienstleistung verhielten.

Die umfassendste behördliche Kriegsfürsorgeaktion war — wenigstens der Absicht nach — darauf gerichtet, durch öffentliche Ausspeisung die notwendigste Ernährung der erwerbs- und arbeitslos gewordenen Bevölkerung sicherzustellen. Ein Erlaß des Ministers des Innern vom 27. August forderte die Landeschefs auf, Organisationen zu schaffen oder den Ausbau von schon bestehenden Organisationen anzubahnen, die sich der Ausspeisung widmen. Dabei hätte eine direkte Geldunterstützung der Arbeitslosen nicht zu erfolgen, vielmehr wäre die unmittelbare Verabreichung der notwendigen Nahrung an die Arbeitslosen in Aussicht zu nehmen. Vor allem kamen dabei jene Personen in Betracht, die sich selbständig nicht ernähren könnten, wie Frauen, die Kinder zu betreuen haben, Kinder, Greise und schließlich aber auch jene Arbeitslosen, die durch Bestätigung einer Arbeitsvermittlungsstelle den Nachweis erbringen, daß sie bisher ohne ihr Verschulden nicht vermittelt werden konnten. Zur Durchführung der Beköstigungsaktion wäre in jenen Orten und Bezirken, in welchen die Arbeitslosigkeit

einen bedenklichen Umfang anzunehmen drohte, durch tunlichsten Zusammenschuß der in diesen Orten oder Bezirken bestehenden Wohltätigkeitseinrichtungen eine Art einheitlicher Organisation ins Leben zu rufen. Soweit derartige Unternehmungen nicht bestehen, wären entweder die Gemeinden selbst zur Initiative zu veranlassen oder die Errichtung von Komitees aus den hilfsbereiten Kreisen der Bevölkerung energisch zu betreiben. Für die Bestreitung der Kosten der Ausspeisungsaktion wären in erster Linie die Geldmittel und Einrichtungen der einzelnen Vereine und Institutionen heranzuziehen, weiters wäre an die werktätige Hilfsbereitschaft der Bevölkerung zu appellieren, und soweit diese Mittel nicht ausreichten, könnte die Deckung der restlichen Kosten durch staatliche Subventionierung der in Frage kommenden Anstalten oder Komitees in Erwägung gezogen werden. In welchem Umfange die Ausspeisung im Inland tatsächlich organisiert und in Anspruch genommen worden ist, darüber liegen bisher hinreichende Daten nicht vor. In Wien ist die Inanspruchnahme der Ausspeisung trotz der günstigen Wendung, die sich in den Erwerbsverhältnissen der Bevölkerung vollzogen hat, recht stark, erstreckt sich allerdings hauptsächlich auf Kinder. Jedenfalls dürfte die staatliche Belastung aus diesem Titel geringfügig sein.

In besonderer Art wurde die Fürsorge für Privatangestellte organisiert, die durch den Krieg zunächst fast härter noch betroffen wurden als die Arbeiter, da die Anpassungsfähigkeit dieser bürgerlichen Berufsschicht an neue Verhältnisse aus mehreren Gründen weit geringer ist als die der Arbeiterschaft. Völlige Verdienstlosigkeit (insbesondere bei Provisionsagenten, Reisenden u. dgl.), Entlassungen und Gehaltskürzungen, nahmen überhand und beschworen die Gefahr einer Mittelstandskrise herauf; schon Ende November verfügte daher das Kriegsministerium, daß anläßlich der Vergebung größerer Heereslieferungen den Offerierenden die bindende Verpflichtung aufzuerlegen wäre, den ziffermäßigen Stand ihrer Privatangestellten beizubehalten und ihre Bezüge nicht zu kürzen, widrigenfalls sie nicht nur von weiteren Lieferungen ausgeschlossen würden, sondern eventuell auch die Stornierung des erteilten Auftrages zu gewärtigen hätten. Ungefähr um dieselbe Zeit bildete sich auf Initiative des Niederösterreichischen Gewerbevereins eine Fürsorgeaktion für Privatangestellte,

an der sich die industriellen und gewerblichen Korporationen, die Allgemeine Pensionsanstalt (Landesstelle Wien), das Ministerium des Innern, das Land Niederösterreich und die Stadt Wien beteiligten. Diese Kommission gewährt (nach der Bedürftigkeit abgestufte) monatliche oder einmalige Geldunterstützungen und Mietzinsbeiträge. Das Monatserfordernis wird teils durch eine vom Gremium der Wiener Kaufmannschaft vorzuschreibende Umlage, teils durch freiwillige Beiträge der übrigen Dienstgeber und Angestellten aufgebracht. Überdies wurde ein Fonds gebildet, dem die Regierung den einmaligen Betrag von 100.000 *K*, die Gemeinde Wien monatlich 50.000 *K* und das Land Niederösterreich monatlich 10.000*K* widmeten. Die Inanspruchnahme der Unterstützungen blieb übrigens hinter dem Präliminare weit zurück.

Die freiwillige Kriegsfürsorge hat sich vom Beginn des Krieges an in den mannigfaltigsten Formen beteiligt, wobei immer wieder die Gefahr einer sachlichen und örtlichen Zersplitterung der hilfsbereiten Kräfte bekämpft werden mußte. Ein vollständiger Überblick ist heute bei der Verschiedenheit, insbesondere der lokalen Maßnahmen in der Provinz nicht möglich. Die Zentralstelle der freiwilligen Fürsorge für die Angehörigen von Einberufenen bildet das Kriegshilfsbureau im Ministerium des Innern. Sein Zweck ist die Hilfeleistung an die Familien eingerückter Soldaten, wenn der staatliche Unterhaltsbeitrag nicht vollauf genügt und daher ein Zuschuß aus den freiwillig beigesteuerten Mitteln erwünscht ist. Für Wien und Niederösterreich fungieren als Landesstelle eine Fürsorgezentrale im Wiener Rathaus. Sie beschränkt ihre Tätigkeit aber nicht nur auf die Familien der Eingerückten, sondern auch auf die durch den Krieg arbeits- und verdienstlos Gewordenen. Sie vereinigt die Geldspenden und Liebesgaben und sucht sie der zweckmäßigsten Verwendung zuzuführen. Sie gewährt insbesondere laufende Unterstützungen bei dauernder Notlage solchen Angehörigen von Einberufenen, denen ein Anspruch auf den staatlichen Unterhaltsbeitrag nicht zusteht, und zwar in der vollen Höhe desselben. Sie erstreckt ihre Sorge weiters auf hungernde und verlassene Kinder, über in Not geratene Familien durch Unterstützung der Frau in der Wirtschaftsführung und durch Rat und Nachhilfe im Geschäftsbetriebe, auf Schwangere, Wöchnerinnen und Säuglinge, und auf alle durch den Krieg bedrohten Einzelpersonen.

Die der Zentrale unterstehenden Frauenarbeitskomitees geben Speise- und Milchanweisungen aus, verteilen die eingelangten oder zugewiesenen Naturalspenden, vermitteln Kinderfreitische und Übernahme von Kindern in volle oder teilweise Verpflegung, Errichtung und Erhaltung von Näh- und Strickstuben usw.

In enger Fühlung mit der Zentralstelle der Fürsorge steht die Kommission für soziale Fürsorge, der insbesondere die oben erwähnte Arbeitsvermittlungszentrale angegliedert ist. Sie fungiert nebenbei aber auch als Rechtshilfsstelle für das Hilfsbureau der Gemeinde Wien zur Erledigung privatrechtlicher und wirtschaftlicher Angelegenheiten der eingerückten Offiziere und Soldaten. Besondere Fürsorgemaßnahmen gelten schließlich den Flüchtlingen aus Galizien und der Bukowina, die teils in Wien, teils in der Provinz, soweit sie mittellos sind und freiwillige Spenden nicht ausreichen, auf öffentliche Kosten unterhalten werden. In der Provinz sind zu ihrer Unterbringung insbesondere an vielen Orten größere Barackenlager errichtet worden. Ein vollständiger Überblick über die Organisation der Kriegsfürsorge, deren praktische Bedeutung in vielen Zweigen nach der Überwindung der wirtschaftlichen Krise der ersten Kriegsmonate wesentlich geringer geworden ist, würde eine gesonderte, über den Rahmen dieser Arbeit weit hinausgehende Darstellung erfordern. Neue und größere Aufgaben werden an die soziale Hilfstätigkeit der Behörden und der Bevölkerung nach Schluß des Krieges herantreten, wenn es gilt, die Hinterbliebenen der im Kriege Gefallenen und die Invaliden ausreichend zu versorgen und die Millionen zurückkehrender Soldaten wieder einer regelmäßigen wirtschaftlichen Tätigkeit zuzuführen. Die Vorbereitung dieser Maßnahmen wäre wohl heute bereits auf das eifrigste zu betreiben.

Schlußbemerkung.

Im Verlauf der Entwicklung während einer neunmonatlichen Kriegsdauer hat sich allmählich ein Gleichgewichtszustand herausgebildet, der in allen Maßnahmen, die wir im vorstehenden skizzierten, seine vielfache Verankerung gefunden hat. Die Zahl der kriegswirtschaftlichen Probleme ist damit für den Augenblick auf ein Mindestmaß gesunken, die Bahnen vorgezeichnet, in denen sich anscheinend das Wirtschaftsleben während der übrigen Dauer

des Krieges zu bewegen haben wird. Trotzdem wäre es irrig, heute schon von einem Abschluß der kriegswirtschaftlichen Entwicklung zu sprechen. Der Gleichgewichtszustand der letzten Monate ist doch im wesentlichen bedingt durch einen ähnlichen Zustand der Kriegslage. Komplikationen politischer Art, Rückschläge auf dem Kriegsschauplatz, können anscheinend gelöste Probleme mit erhöhter Schwierigkeit wieder auftauchen lassen und den Gleichgewichtszustand in einer Weise erschüttern, daß sich die bisherigen Schutzmaßnahmen der Wirtschaft als völlig unzulänglich erweisen. Ob dies eintreffen wird, vermag heute niemand vorauszusehen. Aber wie immer sich diese Dinge weiters gestalten mögen, so sind doch jedenfalls die Hemmungen, die raschen Eingriffen der staatlichen Verwaltung sich entgegenstellen, seit Kriegsausbruch wesentlich schwächer geworden. Die Sozialisierung oder — wie Edgar Jaffé es kürzlich genannt hat — die Militarisierung unseres Wirtschaftslebens, ist in diesen Kriegsmonaten Gemeingut des politischen Bewußtseins der Bevölkerung und der Verwaltung geworden, die die Grenzen ihrer Wirksamkeit nach Maßgabe der Not immer weiter hinausschiebt. Wieviel davon Aussicht hat, in die Friedenswirtschaft hinübergerettet zu werden, wird zu gelegener Zeit besonderer Untersuchung bedürfen.

Die Organisation der Verwaltung und die Verwaltungsreformbewegung in Preußen.

Von Professor Dr. **Josef Buzek.**

I. Überblick über die Entwicklung der Organisation der Verwaltung bis zum Jahre 1872.

A. Allgemeine Bemerkungen. Preußen hat im Verlaufe des 19. Jahrhunderts die Organisation seiner Verwaltung zweimal einer durchgreifenden Reform unterzogen, das erste Mal nach dem durch die Niederlagen bei Jena und Auerstädt (1806) bewirkten Zusammenbruche des alten Polizeistaates Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II., das zweite Mal nach den siegreichen Kriegen vom Jahre 1866 und 1870/1871. Die gegenwärtig zu Recht bestehende Organisation der preußischen Verwaltung beruht in ihren Grundlagen zum Teil auf den Reformgesetzen Freiherr von Steins (1807 bis 1808) und des Staatskanzlers Hardenberg (1810 bis 1822), zum Teil auf den Verwaltungsgesetzen der Jahre 1872 bis 1883 und der Landgemeindeordnung vom Jahre 1891. Zum großen Teile ist der gegenwärtige Aufbau der preußischen Verwaltung nur historisch zu verstehen, nur aus der Verwaltungsgeschichte lassen sich die gegenwärtigen Vorzüge und Mängel der Verwaltungsorganisation erklären, daher können wir nicht umhin, hier den historischen Werdegang der preußischen Verwaltung kurz zu schildern. Wir beschränken uns dabei der Zeit nach auf das 19. Jahrhundert, territorial in der Hauptsache auf die ostelbischen Provinzen Preußens. Die Verwaltungsreformen Steins und Hardenbergs bezogen sich auf das Preußen durch den Tilsiter Frieden gelassene Gebiet, das heißt auf die jetzige Provinz Ostpreußen,

und den größten Teil der jetzigen Provinzen Westpreußen, Pommern, Brandenburg und Schlesien, zusammen auf ein Gebiet von rund 158.000 km^2 und 4,662.000 Einwohnern (im Jahre 1810). Nachdem Preußen im Jahre 1815 auch das Gebiet der jetzigen Provinzen Posen, Sachsen, Westfalen und der Rheinlande, sowie Teile der jetzigen Provinzen Westpreußen, Pommern, Brandenburg und Schlesien erworben hatte (1816 hatte Preußen ein Gebiet von 278.042 km^2 und eine Bevölkerung von 10,401.000 Seelen), wurde zwar die in den Jahren 1808 und 1810 geschaffene Verwaltungsorganisation im allgemeinen auch in dem neu erworbenen Gebiete eingeführt, es mußten aber in der lokalen Verwaltung die besonderen Verfassungen mancher dieser Gebiete, insbesondere der Rheinlande, Westfalens und Posens, beibehalten werden. Ebenso wurden in den im Jahre 1866 von Preußen erworbenen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau viele der besonderen Verwaltungseinrichtungen dieser Länder, zumal in der lokalen Verwaltung, beibehalten. So kam es, daß in Preußen gegenwärtig 9 Städteordnungen, 7 Landgemeindeordnungen, 7 Kreisordnungen und 7 Provinzialordnungen gelten, ganz abgesehen davon, daß viele Flecken noch jetzt verschiedene nicht einheitliche Verfassungen besitzen, daß die Städte Neuvorpommerns ihre althergebrachte Verfassung im Wesen bis jetzt behalten haben usw. Allerdings sind gegenwärtig die Unterschiede in der Organisation der Verwaltung in den einzelnen preußischen Provinzen zumeist ganz unerheblich, da im Laufe der Zeit die ursprünglich nur für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen ergangenen Reformgesetze der Siebzigerjahre auch auf die übrigen preußischen Provinzen — zumeist mit nur unwesentlichen Abänderungen — ausgedehnt wurden. Immerhin müssen wir uns damit begnügen, sowohl in der historischen Einleitung als auch bei Schilderung der gegenwärtigen Organisation der Verwaltung in erster Linie nur die eben angeführten sechs Provinzen Preußens zu berücksichtigen. Die wichtigeren Punkte, in denen gegenwärtig in anderen Provinzen die Organisation der Verwaltung von dem Normaltypus der sechs Kernprovinzen abweicht, werden an der betreffenden Stelle kurz vermerkt werden. Die besonderen Bestimmungen über die Organisation der Verwaltung in Berlin und in Hohenzollern müssen wir ganz übergehen.

B. Die Grundzüge der Verwaltungsorganisation vor 1806. Bis zum Jahre 1808 beruhte die Organisation der Verwaltung in Preußen auf den durch den König Friedrich Wilhelm I. (1713 bis 1740) geschaffenen Grundlagen und war auf die Bedürfnisse eines kleinen und armen Staates, den die königliche Gewalt im Kampfe mit den bevorrechteten Ständen einer glänzenderen Zukunft entgegenführen wollte, zugeschnitten. Um die Mittel für die Erhaltung eines unverhältnismäßig starken stehenden Heeres (die Armee Preußens betrug 1740 4%, 1786 3·8% der Bevölkerung des Staates!) aufzutreiben, mußte die Steuerkraft der Bevölkerung aufs äußerste angespannt werden, mußten die materiellen Kräfte des Volkes mit allen Mitteln der Belehrung und des Zwanges gesteigert werden. Um dies gegen den Willen der in Land und Stadt herrschenden Familien und zum Teile auch gegen das diesen gesellschaftlich nahestehende königliche Beamtentum durchzuführen, war die straffste Zentralisation notwendig, alle wichtigeren Sachen entschied der König persönlich, die Provinzialbehörden (die sogenannten Kriegs- und Domänenkammern) durften in den meisten Fällen ohne Genehmigung der Zentralbehörden, das heißt des für die innere Verwaltung und für die Steuer- und Finanzverwaltung zuständigen Generaldirektoriums, nicht verfügen, die Magistrate in den Städten hatten keine Spur einer Selbstverwaltung, sie wurden auf Schritt und Tritt von dem sie im Auftrage der Kriegs- und Domänenkammern leitenden und überwachenden Steuerrat bevormundet, und nicht anders war es auf dem platten Lande, wo der Landrat als Kommissär der Kriegs- und Domänenkammer im Interesse der Steuerkraft der Bauern besonders scharf die die Ortsobrigkeit bildenden Gutsherren überwachen mußte. Diese Verwaltungsorganisation leistete Hervorragendes, solange an der Spitze des Staates ein rastlos tätiger, geistig und moralisch die allermeisten Zeitgenossen hoch überragender Monarch stand; als diese Bedingung seit dem Tode Friedrichs II. (1740 bis 1780) fehlte, war sie eine der Ursachen des rasch einsetzenden Verfalles des Staates und der Katastrophe auf den Schlachtfeldern des Jahres 1806.

C. Die Ziele der Verwaltung seit 1806. In klarer Erkenntnis der Ursachen des tiefen Falles Preußens begann sofort, nachdem der Friede zu Tilsit geschlossen war, eine reformatorische

Tätigkeit sondergleichen, um den Staat zu stärken und ihn zum Entscheidungskampfe gegen Napoleon zu rüsten. Der Staat sollte nicht mehr durch Zwang von oben, sondern durch Hebung der in der Tiefe schlummernden Volkskräfte zu seiner früheren Macht und Bedeutung zurückgeführt werden. So wurde denn das stehende Heer viel kleiner, dagegen die Wehrkraft durch die Einführung der wirklich allgemeinen Wehrpflicht und einer verhältnismäßig kurzen Präsenzdienstzeit (drei, später sogar nur zwei Jahre) viel größer. Durch die Einführung der wirtschaftlichen Freiheit nach Adam Smiths Lehren, also durch Aufhebung der Zunftverfassung und Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit, durch Aufhebung der Untertansverfassung, der Servituten, der Gemengelage und anderer agrarischer Gemeinheiten, durch Beseitigung der Prohibitivzölle und durch eine neue Steuerverfassung sollte der Staat auf neue, viel solidere Grundlagen gestellt werden. Mit der schon von Friedrich Wilhelm I. anbefohlenen, aber mit nicht besonderem Erfolge durchgeführten allgemeinen Schulpflicht sollte nun Ernst gemacht werden. Durch die Schaffung einer wirklichen Selbstverwaltung in Stadt und Land sollte auch auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation der alte Polizeistaat zu Grabe getragen werden. Endlich sollte auch die Staatsverwaltung, den drängenden Notwendigkeiten der Zeit entsprechend, reformiert und durch eine weitgehende Dezentralisation, Vereinfachung der Organisation und scharfe Trennung zwischen Justiz und Verwaltung aktionsfähiger gemacht werden. Alle diese Reformen wurden bis 1812 zum Teile durchgeführt, zum Teile eingeleitet; nach Hardenbergs Tode (1822) erlahmte dagegen die Energie der Reform, die begonnenen Reformen wurden zwar, zumal auf agrarischem Gebiete und in der Schulverwaltung, weitergeführt, auf einigen Gebieten trat jedoch eine zum Teil direkt reaktionäre Bewegung ein, die durch die Ereignisse des Jahres 1848 wohl unterbrochen, aber nicht überwunden wurde. Insbesondere trat dies auf dem Gebiete der Selbstverwaltung zu Tage.

D. Die Entwicklung der Selbstverwaltung der Städte. Die Schaffung einer modernen Selbstverwaltung geschah in Preußen in den Städten auf Grund der am 19. November 1808 für alle Provinzen der Monarchie publizierten Städteordnung. Die Motive dieses Gesetzes sind offen dargelegt in der Einleitung

desselben, es wurde erlassen, weil „das dringende Bedürfnis einer Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens“ den König von der Notwendigkeit überzeugt hat, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“. Demgemäß wurden die Städte von der Bevormundung seitens der Staatsbehörden, die Privatstädte überdies von der Abhängigkeit vom Grundherrn befreit, die Bürgerschaft erhielt das vor Jahrhunderten eingebüßte Recht der Wahl von Stadtverordneten, die ihrerseits das Recht der Wahl des Magistrates erhielten. Das Recht, die Stadtverordneten zu wählen, hatten alle Bürger, welche städtische Grundbesitzer waren oder ein Jahreseinkommen von mindestens 150 Talern, in größeren Städten 200 Talern besaßen. Alle Wahlberechtigten hatten gleiches Wahlrecht. Die von den Stadtverordneten gewählten Magistratsmitglieder bedurften der Bestätigung der Regierung, die Oberbürgermeister der größeren Städte wurden sogar vom König — auf Grund eines Ternovorschlages der Stadtverordneten — ernannt. Mit Ausnahme einiger Städte, in denen besondere königliche Polizeidirektionen errichtet wurden, hatte der Magistrat kraft staatlichen Auftrages die Ortspolizei zu verwalten, er galt in dieser Hinsicht als Staatsbehörde und hatte den Weisungen der vorgesetzten Staatsbehörden ebenso zu entsprechen, wie die königlichen Polizeidirektionen. In Kommunalangelegenheiten wurden die Städte von dem Eingreifen der Steuerräte befreit, das Amt der Steurräte wurde als überflüssig aufgehoben, die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten stand allein den Stadtverordneten und dem als kollegialische Behörde organisierten Magistrat zu, der Staat hatte nur die Aufsicht über die städtische Verwaltung auszuüben und hatte in dieser Hinsicht das Recht, gewisse Beschlüsse der städtischen Behörden zu bestätigen, die Gemeinderechnungen zu prüfen, die Beschwerden der Einwohner gegen Verfügungen des Magistrates oder Beschlüsse der Stadtverordneten zu entscheiden und ähnliches. In allen wichtigeren Kommunalangelegenheiten hatten die Stadtverordneten zu beschließen, der Magistrat hatte diese Beschlüsse auszuführen, nur einige Ange-

legenheiten wurden vom Gesetze ausschließlich dem Magistrate vorbehalten. — Da die Städteordnung vom Jahre 1808 nach Hardenbergs Tode zu freiheitlich erschien, wurde für einige der im Jahre 1815 erworbenen Gebiete die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 erlassen, das Wahlrecht der Bürger wurde an einen ziemlich hohen Vermögenszensus geknüpft, ein noch höherer Zensus wurde für die Wählbarkeit zur Stadtverordnetenversammlung vorgeschrieben, der Staat konnte nach diesem Gesetze die Verwaltung der Ortspolizei an Stelle des Magistrates dem Oberbürgermeister, Bürgermeister oder einem anderen Magistratsmitgliede übertragen, der sie dann nach den Weisungen der Regierung, respektive des Landrates bürokratisch führte; in der kommunalen Verwaltung wurde nunmehr an Stelle der Stadtverordneten der Magistrat die wichtigste Behörde, da er in sehr vielen Fällen allein entschied und in den übrigen Fällen die Beschlüsse der Stadtverordneten seiner Zustimmung bedurften. Waren Stadtverordnete und Magistrat darüber, was dem Wohle der Stadt entspreche, verschiedener Meinung, so hatte diesen Streit die Regierung zu entscheiden, was ihren Einfluß auf die städtische Verwaltung wesentlich stärkte. — Durch die in vielen Städten durchgeführte Gemeindeordnung vom 11. März 1850 wurde das städtische Wahlrecht an einen verhältnismäßig niedrigen Vermögenszensus geknüpft, dagegen wurde das Dreiklassenwahlrecht vorgeschrieben, wodurch die aufkommende städtische Bourgeoisie das Übergewicht in den Stadtverordnetenversammlungen erlangte. Dieses Wahlrecht wurde auch durch die in ihren Grundzügen bis heute in Kraft gebliebene Städteordnung vom 30. Mai 1853 aufrechterhalten, in ihren übrigen Bestimmungen schloß sich dieses in der Zeit der Hochflut der konservativen Reaktion erlassene Gesetz zumeist an die revidierte Städteordnung vom Jahre 1831 an.

E. Die Organisation der Lokalverwaltung auf dem Lande. Bereits Freiherr von Stein schlug vor, nach dem Muster der Städteordnung vom Jahre 1808 eine Landgemeindeordnung zur Begründung der Selbstverwaltung auf dem Lande zu erlassen; als Einleitung zu dieser Reform wurde im Gendarmerieedikte Hardenbergs vom 30. Juli 1812 die Ausübung der Ortspolizei in den Dörfern den Schulzen und den Dorfgerichten über-

tragen, diese Bestimmungen wurden aber nicht durchgeführt und auch die späteren Bemühungen Hardenbergs, eine Landgemeindeordnung zu erlassen, scheiterten an dem Widerstande der Gutsbesitzer; in den Dreißigerjahren befahl sogar der König wiederholt, selbst die Vorarbeiten zu einer Kodifikation des geltenden Gemeinderechtes einzustellen, weil solche Vorarbeiten „den ruhigen Zustand der Provinzen leicht in Frage stellen könnten", das heißt auf allzu heftigen Widerstand der Gutsbesitzer stießen. So blieb denn auf dem Lande die historisch überkommene Gemeindeverfassung erhalten, sie war bestimmt durch die oft ein halbes Jahrtausend alten Lokationsprivilegien, durch spätere Verträge des Gutsherrn mit der Gemeinde, durch spätere behördliche Vorschriften, durch das Ortsherkommen, mangels solcher lokaler Rechtsquellen galten die ziemlich spärlichen Vorschriften des allgemeinen Landrechtes vom Jahre 1794. In den auf Grund des Regulierungsediktes vom 14. September 1811 und der Deklaration vom 29. Mai 1816 regulierten, das heißt von allen aus der Untertansverfassung herrührenden Verpflichtungen der Bauern gegenüber dem Gutsherrn befreiten Gemeinden bildeten die Separationsrezesse in der Regel eine wichtige Quelle der Gemeindeverfassung. Die Bestimmungen aller dieser Rechtsquellen waren oft unklar und veraltet, dies mußte der Willkür der Gutsherren und der Behörden Tür und Tor öffnen. Durch die auf Grund der angeführten Gesetze nach und nach durchgeführten Regulierungen und die mit diesen verbundene Kommassation der Grundstücke und Gemeinheitsteilungen schieden die bäuerlichen Grundstücke vollständig aus dem Herrschaftsbereich des Gutes, neben den auf die im Eigentum des Gutsherrn verbliebenen Grundstücke beschränkten Gutsbezirk trat die die übrigen Grundstücke umfassende Landgemeinde, die Praxis fing sofort an, die Gutsbezirke als besondere den Gemeinden gleichgeordnete Verwaltungseinheiten zu behandeln und das Armenversorgungsgesetz vom 31. Dezember 1842 erkannte diese Scheidung der Gutsbezirke und der Landgemeinden als zu Recht bestehend an. Nichtsdestoweniger blieb der Gutsherr auch weiterhin die Ortsobrigkeit, er hatte als solche nicht bloß im Gutsbezirke, sondern auch in der Gemeinde die Ortspolizei zu verwalten, er behielt weiter seinen früheren Einfluß auf die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten der

Dorfgemeinde, insbesondere hatte er die Aufsicht über diese Verwaltung auszuüben, wichtige Beschlüsse der Gemeindeversammlung bedurften seiner Einwilligung (ohne seine Erlaubnis durfte die Gemeindeversammlung z. B. keine neuen Ausgaben, zu denen sie gesetzlich nicht verpflichtet war, beschließen), er ernannte auch die Schöffen und in den Gemeinden, in welchen kein fähiger Erbschulze vorhanden war, auch den Gemeindeschulzen. Diese Abhängigkeit der Gemeinde vom Gutsherrn wurde nur wenig dadurch gemildert, daß der Landrat hie und da in die Lage kam, auch die Rechte der Gemeinde gegenüber dem Gutsherrn wahrzunehmen. — Infolge der revolutionären Bewegung des Jahres 1848 ordnete die oktroierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 die Aufhebung der gutsherrlichen Polizei und der übrigen obrigkeitlichen Rechte des Gutsherrn gegenüber den Gemeinden an, Artikel 104 dieser Verfassung schrieb sogar die Einverleibung der Gutsbezirke in die Landgemeinden vor; diese Bestimmungen wurden zum größten Teile auch von der revidierten Verfassungsurkunde des preußischen Staates vom 31. Jänner 1850 übernommen, ja es erging zur Durchführung dieser Bestimmungen die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, nichtsdestoweniger blieb alles beim alten, die Gemeindeordnung vom Jahre 1850 und die bezüglichen Bestimmungen der Verfassung wurden durch die drei Gesetze vom 24. Mai 1853 aufgehoben und der frühere Rechtszustand auch formell wieder in Kraft gesetzt. Nicht einmal die Erlassung der im Gesetze vom Jahre 1853 noch versprochenen Landgemeindeordnung ließ die konservative Kammermehrheit zu, so beschränkte sich denn das Gesetz vom 14. April 1856 darauf, den Gemeinden, respektive den Regierungen die Möglichkeit zu eröffnen, die hergebrachte Ortsverfassung durch besondere Ortsstatuten in einzelnen Belangen zu ändern. So durfte z. B. das bisher demokratisch gleiche Stimmrecht in der Gemeindeversammlung nach plutokratischen Grundsätzen abgestuft werden, an die Stelle der alle Stimmberechtigten umfassenden Gemeindeversammlung durfte eine von den Wählern gewählte Gemeindevertretung treten usw. Um die wirtschaftlichen Machtverhältnisse auf dem Lande in den hier ausschließlich betrachteten sieben ostelbischen Provinzen Preußens zu illustrieren, sei angeführt, daß im Jahre 1865 in diesen Provinzen (Ost- und Westpreußen, Pommern, Posen, Schlesien, Bran-

denburg und Sachsen) außer 770 Städten 25.612 Landgemeinden und 15.632 Gutsbezirke gezählt wurden, von der Gesamtfläche dieser Länder (88,882.507 Morgen) entfielen auf die Städte 5,186.401 Morgen, die Landgemeinden hatten ein Gebiet von 43,346.951 Morgen, die Gutsbezirke eine Fläche von nicht weniger als 40,349.155 Morgen oder 45% der Gesamtfläche. In Ost- und Westpreußen entfiel auf die Gutsbezirke 41% der Fläche, in Pommern 59%, in Posen 56%, in Schlesien 49%, in Brandenburg 43%, in der Provinz Sachsen noch immer 25%. Wie viel durch die Ausscheidung der Gutsbezirke die Gemeinden an Steuerkraft einbüßten, liegt auf der Hand.

F. Die Selbstverwaltung der Kreise. Was die Selbstverwaltung der Kreise anbelangt, so bestanden die Kreisvertretungen (Kreistage), da eine durch das Gendarmerieedikt vom Jahre 1812 vorgeschriebene Reform wegen des Widerstandes des Adels nicht durchgeführt wurde, bis in die Zwanzigerjahre ausschließlich aus den Rittergutsbesitzern des Kreises; Selbstverwaltungsrechte besaßen diese Kreisvertretungen — und dies in minimalem Maße — nur in den Provinzen, in denen ihnen diese bereits im 18. Jahrhundert zustanden (so in Brandenburg und Schlesien). Durch die in den Jahren 1825 bis 1828 erlassenen Kreisordnungen wurden Kreisvertretungen auch in den Provinzen eingeführt, in denen sie noch nicht bestanden, die Zusammensetzung der Kreistage wurde insoweit geändert, als zu dem Stande der Ritterschaft, in welchem jeder Rittergutsbesitzer des Kreises eine Virilstimme besaß, noch der Stand der Städte und der Stand der Landgemeinden trat. Im Stande der Städte war jede im Kreise gelegene Stadt durch einen oder zwei Abgeordnete vertreten, der Stand der Landgemeinden hatte fast überall bloß drei Abgeordnete, die von den stimmberechtigten bäuerlichen Eigentümern gewählt wurden. Im Jahre 1851 wurde die Zahl der Kreistagsabgeordneten im Stande der Städte und der Landgemeinden erhöht, nichtsdestoweniger zählten im Jahre 1867 in den sieben östlichen Provinzen die 235 Kreistage neben 9217 Besitzern von Rittergütern (respektive kölmischen oder diesen gleichgestellten Gütern) nur 1069 Vertreter der Städte und nur 1315 Abgeordnete der Landgemeinden. Wesentlich stärker waren die Städte und die Landgemeinden vertreten in den 95 Kreistagen der Provinzen Westfalen und Rheinlande,

wo es bekanntlich nur wenig Großgrundbesitz gibt, hier waren von den 1950 Kreistagsmitgliedern immerhin 891 Abgeordnete der Landgemeinden, 261 Abgeordnete der Städte, während auf die Rittergutsbesitzer 695 Stimmen, auf die gewählten Vertreter der Besitzer größerer Güter ohne Rittergutsqualität 103 Stimmen (ausschließlich in der Rheinprovinz) entfielen. Hinzugefügt sei, daß von den im Jahre 1867 gezahlten direkten Steuern (Grundsteuer, Gebäudesteuer, Gewerbesteuer, Einkommen-, Klassen-, Mahl- und Schlachtsteuer) in den sieben östlichen Provinzen 10,706.670 Taler von den Städten, 14,821.604 Taler auf dem Lande entrichtet wurden, in Westfalen und den Rheinlanden 3,717.484 Taler von den Städten, 5,378.386 Taler auf dem Lande. Mindestens zwei Drittel der in den sieben östlichen Provinzen auf dem Lande erhobenen Steuern entfiel auf die Landgemeinden, auf die Gutsbezirke weniger als ein Drittel. Es ist selbstverständlich, daß bei dieser mit seiner Steuerleistung in solchem Mißverhältnisse stehenden Bevorzugung des Großgrundbesitzes der Umfang der Selbstverwaltungsrechte des Kreistages nicht groß sein konnte, die Kreisversammlung sollte „den Landrat in Kommunalangelegenheiten des Kreises begleiten und unterstützen“. Kreissteuern durfte der Kreistag anfangs nur zur Erfüllung gesetzlicher Pflichten des Kreises ausschreiben, erst durch die Verordnungen der Jahre 1841 bis 1842 wurden den Kreistagen erlaubt, „Ausgaben zu gemeinnützigen Einrichtungen und zu Anlagen, welche im Interesse des ganzen Kreises beruhen, sowie zur Beseitigung von Notständen“ zu beschließen und zu diesem Zwecke — mit Zustimmung aller drei Stände und mit Erlaubnis der Regierung, respektive (in den meisten Fällen) des Königs — Kreissteuern (nur Zwecksteuern!) auszuschreiben. Zur Durchführung seiner Beschlüsse hatte der Kreistag in der Regel keine eigenen Organe, der Landrat, der auch Vorsitzender des Kreistages war, hatte also diese Beschlüsse durchzuführen, auch diente die staatliche Kreiskasse zugleich als Kommunalkreiskasse. Durch die zugleich mit der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 erlassene Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung wurde das Selbstverwaltungsrecht der Kreise, Regierungsbezirke und Provinzen etwa ebenso ausgestaltet, wie in Österreich die Selbstverwaltung der Bezirksvertretungen und Länder in den Sechzigerjahren; da aber diese Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung alle

Vorrechte des Großgrundbesitzes in den Kreistagen und in den Landtagen beseitigte, wurde sie nicht durchgeführt und durch die Gesetze vom 24. Mai 1853 aufgehoben.

G. Die Anfänge der Selbstverwaltung der Provinzen. Durch das Gesetz vom 5. Juni 1823 wurde in Preußen — als kümmerlicher Ersatz der in der Stein-Hardenbergschen Epoche wiederholt versprochenen Volksvertretung — die Einführung der Provinzialstände angeordnet, diese sollten „das gesetzmäßige Organ der verschiedenen Stände der Untertanen in jeder Provinz" darstellen und befugt sein a) über Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angehen, und b) solange keinen allgemeinen (das heißt für den ganzen Staat bestimmten) ständischen Versammlungen stattfinden, über Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande haben, soweit sie die Provinz betreffen, zu beraten, c) Bitten und Beschwerden, welche auf das spezielle Wohl und Interesse der ganzen Provinz oder eines Teiles derselben Bezug haben, anzunehmen, zu prüfen und dem König vorzulegen, endlich aber d) über die Kommunalangelegenheiten der Provinz — unter Vorbehalt königlicher Genehmigung und Aufsicht — zu beschließen. Durch die im Jahre 1847 verfügte Bildung des „vereinigten Landtages" und sodann durch die im Jahre 1848 erfolgte Einführung einer wirklichen Volksvertretung verloren die Provinzialstände das Recht der Begutachtung allgemeiner Gesetze, es verblieben ihnen nur die unter a), c) und d) angeführten Kompetenzen, also die Begutachtung provinzieller Gesetze (die verfassungsmäßige Beschlußfassung über provinzielle Gesetze war selbstverständlich seit 1848 Sache der beiden Kammern des preußischen Landtages, die seit 1855 die Bezeichnung „Herrenhaus", respektive „Abgeordnetenhaus" führen), das Petitionsrecht und die Beschlußfassung über die Kommunalangelegenheiten der Provinz. Der Kreis dieser Kommunalangelegenheiten war minimal, das Gesetz kannte deswegen auch kein Besteuerungsrecht der Provinzialstände. Die Ausführung der Beschlüsse der Provinzialstände in Kommunalangelegenheiten war Sache des Oberpräsidenten der Provinz, erst seit 1842 durften die Provinziallandtage mit königlicher Zustimmung die Verwaltung einzelner kommunalständischer Angelegenheiten besonderen Spezialaus-

schüssen des Landtages übertragen, nur in Schlesien wurde — allerdings erst im Jahre 1869 — die Bildung einer „Landesdeputation“ gestattet, die als ständischer Verwaltungsausschuß an Stelle der Spezialausschüsse und des Oberpräsidenten alle Kommunalangelegenheiten der Provinz (also die Verwaltung des Ständehauses, das Provinzialirrenwesen, die Provinzialhilfskasse, das Landarmen- und Korrigendenwesen, die schlesischen Landarmenverbände, die ständischen Fonds für die Taubstummen-, Blinden- und Idiotenanstalten und ähnliches) zu verwalten hatte. Was die Zusammensetzung der Provinziallandtage anbelangt, so genügt es darauf hinzuweisen, daß nach den in den Jahren 1823 und 1824 ergangenen besonderen Provinzialordnungen die Provinzialstände in Schlesien, Sachsen, Westfalen und in der Rheinprovinz aus vier Ständen, dem Stande der Fürsten und Standesherren, dem der Ritterschaft, dem der Städte und dem der Landgemeinden, bestanden, in den übrigen Provinzen fehlte der Stand der Fürsten und Standesherren, einzelne angesehene Geschlechter hatten hier im Stande der Ritterschaft Virilstimmen. Die Abgeordneten der Ritterschaft wurden von den Rittergutsbesitzern gewählt, die der Städte meist von den städtischen Behörden (Magistrate, Stadtverordnete), die der Landgemeinden von den bäuerlichen Grundbesitzern. Die Landtage der Provinzen Preußen, Pommern, Posen, Schlesien, Brandenburg und Sachsen hatten zusammen 436 Mitglieder, davon entfiel etwas über die Hälfte (220) auf die Standesherren und Virilisten (32 Mitglieder) und die Abgeordneten der Ritterschaft (188 Mitglieder), die Städte waren durch 137, die Landgemeinden durch 79 Abgeordnete vertreten. Erheblich anders war die Zusammensetzung der Landtage Westfalens und der Rheinprovinz, diese zählten zusammen 152 Mitglieder, davon waren 17 Standesherren und Fürsten, von den übrigen entfiel je ein Drittel (also je 45 Mitglieder) auf die Abgeordneten der Ritterschaft, der Städte und der Landgemeinden.

H. Die Steinsche Reform der Staatsverwaltung. Aus dem Angeführten geht hervor, daß bis zum Jahre 1872 eine verhältnismäßig volle Selbstverwaltung in Preußen bloß die Städte besaßen, aber auch hier machte sich auf Grund der Städteordnung des Jahres 1853 die bevormundende Tätigkeit der Staatsbehörden stark fühlbar. Auf dem Lande, im Kreise und in der

Provinz machte die privilegierte Stellung der Rittergutsbesitzer eine wirkliche Selbstverwaltung in den allermeisten Provinzen unmöglich. Viel durchdringender als auf dem Gebiete der Selbstverwaltung waren die Stein-Hardenbergschen Reformen auf dem Gebiete der Staatsverwaltung. Das Ziel der Reform war hier die Sicherung einer gründlich überlegenden, rasch ihre Entschlüsse durchführenden und dabei unparteiischen Verwaltung. Zur Durchführung dieses Zieles war vor allem eine Reform der Zentralverwaltung, dann eine neue Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Verwaltungsbehörden und den Gerichten, sowie die Dezentralisation der Verwaltung notwendig. Bei der Reform der Zentralverwaltung handelte es sich um Beseitigung des unheilvollen Einflusses der unmittelbaren Gehilfen des Königs im Zivilkabinett auf die Staatsverwaltung, sowie um Beseitigung der Kompliziertheit der Zentralverwaltung, die dadurch entstanden war, daß gewisse Angelegenheiten dieser Verwaltung bürokratisch, die anderen kollegial, die einen von für den ganzen Staat zuständigen Realdepartements, die anderen dagegen von provinziellen Departements, ja von besonderen Provinzialministern (z. B. den schlesischen Provinzialministern) erledigt werden mußten. Das von Stein ausgearbeitete Reformprogramm erhielt am 24. November 1808 die königliche Bestätigung, an demselben Tage mußte jedoch der König auf Verlangen Napoleons Stein entlassen, worauf man sich entschließen mußte, die Verwaltungsreform nur stückweise durchzuführen. Von besonderer Bedeutung war zunächst das Publicandum vom 16. Dezember 1808, welches das unförmliche „Generaldirektorium" auflöste und an seine Stelle zwei Ministerien, das des Innern und das der Finanzen, schuf. Das für alle Angelegenheiten der Verwaltung, mit Ausnahme der Kriegs-, Justiz- und Finanzverwaltung, sowie der auswärtigen Angelegenheiten, zuständige Ministerium des Innern wurde in sechs, das Finanzministerium in drei Sektionen eingeteilt, jede Sektion bildete für sich eine kollegial organisierte Behörde, die mit Stimmenmehrheit entschied, jede Sektion war in ihrem Zuständigkeitskreise für das ganze Staatsgebiet kompetent, alle bisherigen Provinzialdepartements und Provinzialminister wurden beseitigt. Noch wichtiger als das erwähnte Publicandum wurde die Verordnung vom 26. Dezember 1808 wegen verbes-

serter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden, die bis heute einen der Grundpfeiler der preußischen Verwaltungsorganisation bildet. Um den schleppenden Geschäftsgang der Kriegs- und Domänenkammern zu beheben, wurde vor allem die Kompetenz der Verwaltungsbehörden und der Gerichte scharf umgrenzt, der Wirkungskreis der Gerichte umfaßte seither nur die zivilrechtlichen Streitsachen, die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit in nichtstreitigen Sachen, und die Strafrechtspflege, deswegen erhielten die Landesjustizkollegien, die bisher zumeist den historischen Namen „Regierungen" führten, die viel zutreffendere Bezeichnung „Oberlandesgerichte". In allen Sachen, die nicht zur Kompetenz der Gerichte gehörten, waren als Provinzialinstanz ausschließlich die Kriegs- und Domänenkammern zuständig, die gleichzeitig den Namen Regierungen erhielten; als Spezialbehörden außer den Regierungen blieben nur die Bergbehörden bestehen. Während bis 1808 die Kriegs- und Domänenkammern in jeder wichtigen Angelegenheit die Entscheidung der kompetenten Zentralbehörde einholen mußten, was eine Hauptursache des schleppenden Geschäftsganges war, hatten die Regierungen innerhalb ihres Wirkungskreises grundsätzlich selbständig zu entscheiden, sie erhielten das Recht der Ernennung aller Beamten im Regierungsbezirk mit Ausnahme der Ernennung der Mitglieder der Regierung selbst, der Landräte, der Superintendenten und der höheren Gymnasiallehrer, sie hatten weiters das Recht, namens des Fiskus die nötigen Verträge abzuschließen, Vergleiche einzugehen, Prozesse einzuleiten, das Vermögen der Kirchen und Schulen zu verwalten, neue Pfarrsprengel und Schulverbände zu bilden, die Gebäude ausbessern zu lassen, nur Neubauten, die mehr als 500 Taler kosten sollten, durften die Regierungen nur mit Zustimmung der Zentralbehörden aufführen lassen. Dadurch wurde der Schwerpunkt der Verwaltung aus der Zentralinstanz in die Regierungen verlegt. Im Interesse der Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit der Verwaltung wurde die kollegiale Verfassung der Kriegs- und Domänenkammern auch in den Regierungen beibehalten; um den Geschäftsgang zu beschleunigen, wurde jedoch 1808 verfügt, daß jede Regierung in vier Deputationen zerfallen solle, in die der Polizeisachen, die für Kirchen- und Schulsachen, die für Kassen-, Zoll- und Steuer-

sachen und die für Militärsachen, jede dieser vier Abteilungen sollte innerhalb des ihr zugewiesenen Wirkungskreises selbständig verfügen, nur gewisse Angelegenheiten, wie z. B. die Ernennung und Suspendierung von Beamten, waren dem Plenum der ganzen Regierung vorbehalten. Die Leitung jeder Regierung hatte ein Regierungspräsident, für die Bezirke zweier oder mehrerer Regierungen wurde je ein Oberpräsident bestellt, dieser hatte als Kommissär der Zentralregierung die Geschäftsführung der ihm unterstellten Regierungen zu überwachen, von Zeit zu Zeit die Regierungen zu visitieren und ähnliches; eine besondere Instanz zwischen den Regierungen und den Zentralbehörden bildete jedoch der Oberpräsident nicht. Bei der Überwachung der die Lokalverwaltung führenden Ortsbehörden (Magistrate, Gutsherren usw.) bedienten sich die Regierungen der Landräte, der Amtsbezirk derselben umfaßte seit Aufhebung der Steuerräte außer dem flachen Lande auch die im Kreise gelegenen Städte, nur die größten Städte waren kreisfrei, unterstanden also direkt der Regierung.

J. Hardenbergs Reform der Zentralverwaltung. Zur rascheren Durchführung der von Stein in Angriff genommenen, jedoch nach seiner Entlassung nicht mit dem notwendigen Hochdruck betriebenen Reformen wurde am 6. Juni 1810 Freiherr von Hardenberg als Staatskanzler an die Spitze der Verwaltung gestellt. Um den ganzen Verwaltungsapparat unbedingt zu seiner Verfügung zu haben, plante Hardenberg eine Reform der preußischen Verwaltung nach französischem Muster, insbesondere hatte er das französische Verwaltungsgesetz vom 2. Oktober 1795 im Auge. Durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 erfolgte eine völlige Neuorganisation der Zentralbehörden, die damals ihre jetzige Organisation erhielten. An die Spitze der Verwaltung traten die fünf Minister: des Auswärtigen, des Krieges, der Justiz, der Finanzen und des Innern; diese Ministerien waren ausschließlich bürokratisch organisiert, die einzelnen Abteilungen verloren ihre kollegiale Organisation, da die Räte der einzelnen Abteilungen nur noch beratende, dagegen die Direktoren der Abteilungen entscheidende Stimme hatten. Diese bürokratische Organisation wurde noch verschärft im Jahre 1817, damals wurden drei neue Ministerien kreiert, gleichzeitig verloren aber die Direktoren der

Ministerialabteilungen ihren Sitz im Staatsrate und das Recht, unmittelbar dem Könige berichten zu dürfen; seitdem hatte allein der Minister eine entscheidende Stimme, er allein war unmittelbar dem König verantwortlich und durfte an den König berichten. Jeder Minister durfte in seinem Wirkungskreise in der Regel ohne vorgängiges Einverständnis mit dem König verfügen, eine Einwilligung des Königs war nur in einigen Fällen vorgeschrieben, so z. B. bei Erlassung neuer oder Abänderung, beziehungsweise Aufhebung bestehender Gesetze und Verwaltungsgrundsätze, bei Feststellung des Jahresbudgets, bei Ernennung höherer Beamten bis inklusive der Regierungsräte usw. Die Staatsbehörde, mit Hilfe derer der König seine Regierungsgewalt auszuüben hatte, blieb das Kabinett, nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 hatte das Zivilkabinett nur aus dem Staatskanzler und dem Geheimen Kabinettsrate zu bestehen, der Kabinettsrat hatte aber — ohne das Recht einer Stellungnahme in merito — nur die formalen Geschäfte der Kabinettskanzlei zu führen, das Recht, dem König mündlich zu berichten, hatte nur der Staatskanzler, andere Personen durften nur in Anwesenheit des Staatskanzlers dem König berichten. Als nach dem Tode Hardenbergs (1822) das Staatskanzleramt aufgehoben wurde, ernannte der König einige Minister (immer den Minister des Auswärtigen und den Kriegsminister) auch zu „Kabinettsministern", die das ausschließliche Recht des unmittelbaren Vortrages beim König hatten, während die übrigen Minister ihre Berichte schriftlich dem König zuschickten, worauf dieser auf Grund des Vortrages eines Kabinettsministers zu entscheiden hatte. Die dritte durch die zitierte Verordnung geschaffene Zentralbehörde war der Staatskanzler; er sollte die Einheitlichkeit der gesamten Staatsverwaltung überwachen und besaß zu diesem Zwecke das Recht, die Amtsführung aller Minister zu überwachen und deren Verfügungen eventuell zu suspendieren, worauf, wenn eine Einigung des Staatskanzlers mit dem betreffenden Minister nicht zu stande kam, der König die Entscheidung fällte. Überdies wurde durch die Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 verfügt, daß alle Minister wenigstens einmal wöchentlich unter Vorsitz des Staatskanzlers über alle Verwaltungsangelegenheiten, die in das Ressort mehrerer Minister fallen oder von allgemein politischer Bedeutung sind, zu beraten haben,

worauf die Kabinettsordre vom 3. November 1817 den Wirkungskreis dieses „Staatsministerium“ genannten Ministerrates genauer umgrenzte und gleichzeitig verfügte, daß alle Beschlüsse des Staatsministeriums einhellig zu fassen sind, bei Meinungsverschiedenheiten sei die Entscheidung des Königs einzuholen. Nach der Aufhebung des Staatskanzleramtes war das Staatsministerium das einzige Kollegium, das über die Einheitlichkeit der Staatsverwaltung zu wachen hatte; der vom König mit dem Vorsitze im Staatsministerium betraute Minister, der „Ministerpräsident“, war nur „primus inter pares“, er hatte nicht das Recht, die Geschäftsführung der anderen Minister zu überwachen oder gar deren Verfügungen zu suspendieren. Als oberste beratende Behörde wurde endlich durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 ein Staatsrat geschaffen, dieser hatte über alle Gesetzentwürfe, alle wichtigeren Verordnungen usw. zu beraten und zu beschließen, worauf der König seine Entscheidung fällte. Der Staatsrat, der in den Jahren 1817 bis 1848 als eine Art Beamtenparlament eine rege Tätigkeit entwickelte, bestand unter dem Vorsitze des Staatskanzlers, respektive seit 1822 unter dem Vorsitze des vom König ernannten Präsidenten des Staatsrates aus den volljährigen (über 18 Jahre alten) Prinzen des königlichen Hauses, aus den Staatsministern, dem Staatssekretär (das heißt Sekretär des Staatsrates), den vom König besonders ernannten Mitgliedern usw., nach der Verordnung vom 20. März 1817 traten hinzu auch die Oberpräsidenten, der Geheime Kabinettsrat, die Feldmarschalle und die kommandierenden Generale usw.

K. Das Gendarmerieedikt vom Jahre 1812 und die Durchführung einer neuen administrativen Einteilung des Staates im Jahre 1815. Ebenso wie die Zentralverwaltung sollten nach Hardenbergs Plan auch die unteren Behörden nach französischem Muster reformiert werden, es wurden deswegen 1810 die Oberpräsidenten beseitigt, durch das Gendarmerieedikt vom 30. Juli 1812 wurde eine militärisch organisierte Gendarmerie den Zivilbehörden zur Verfügung gestellt, gleichzeitig sollte die Mitwirkung der Kreisstände bei der Ernennung des Landrates beseitigt und die kollegiale Verfassung der Regierungen aufgehoben werden; es geschah jedoch keines von beiden, und nach der siegreichen Beendigung des Krieges gegen Napoleon lag auch

keine Veranlassung vor, an der kollegialen Organisation der Regierungen und an dem Vorschlagsrechte der Stände bei Besetzung des Landratsamtes etwas zu ändern. Dagegen mußte die bestehende Verwaltungsorganisation auf die bedeutenden neuerworbenen Gebiete ausgedehnt werden. Dies geschah durch die Verordnung vom 30. April 1815 „wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden", welche die Grundlage der heutigen Provinzial-, Bezirks- und Kreiseinteilung bildet und gleichzeitig die bestehende Organisation der Verwaltungsbehörden in einigen Punkten abänderte, und zwar „um das Schreibwerk abzukürzen, die minder wichtigen Sachen ohne weitere Formalitäten zu erledigen, alle wichtigen Landesangelegenheiten dagegen einer desto reiferen und gründlicheren Beratung zu unterziehen". Die zitierte Verordnung vom Jahre 1815 teilte das ganze damalige Staatsgebiet in zehn Provinzen, mit Oberpräsidenten an der Spitze; es waren dies Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Posen, Schlesien, Brandenburg, Sachsen, Westfalen, Kleve-Berg und Großherzogtum Niederrhein. Im Jahre 1829 wurden die beiden Provinzen Ost- und Westpreußen zur Provinz „Preußen", Kleve-Berg und Niederrhein zur „Rheinprovinz" vereinigt, seitdem hatte Preußen acht Provinzen, wovon sechs als „östliche" bezeichnet wurden. — 1877 wurde die Provinz Preußen wieder in die beiden Provinzen Ost- und Westpreußen geteilt, seitdem sprechen die Gesetze von sieben östlichen und von neun alten (das heißt vor dem Jahre 1866 zu Preußen gehörigen) Provinzen. Bei Abgrenzung der Provinzen wurden nach Möglichkeit die historischen Grenzen der Landschaften beachtet, doch waren die Unterschiede in der Größe und Volkszahl der einzelnen Provinzen nur verhältnismäßig gering; die größte Provinz Schlesien hatte einen Flächeninhalt von 40.313 *km*², die kleinste Westfalen von 20.209 *km*², die volkreichsten Provinzen Schlesien und die Rheinprovinz zählten 1816 1,942.000, beziehungsweise 1,871.000 Einwohner, während auf der anderen Seite Westpreußen nur 571.000, Pommern 683.000 Einwohner zählte. — Jede Provinz wurde im Jahre 1815 in zwei bis vier Regierungsbezirke mit je einer Regierung und einem Regierungspräsidenten geteilt, das ganze Staatsgebiet war seither in 28 Regierungsbezirke eingeteilt, nachdem aber im Jahre 1820 die Regierung in Reichenbach (in

Schlesien), im Jahre 1821 die Regierungen in Berlin und Kleve aufgehoben worden waren, zählte das Staatsgebiet 25 Regierungen, gegenwärtig gibt es ihrer in den neun alten Provinzen 26; im Jahre 1905 ist nämlich in Ostpreußen eine neue Regierung zu Allenstein errichtet worden, deren Bezirk die von Polen bewohnten Kreise dieser Provinz umfaßt. Zu bemerken ist, daß die Unterschiede zwischen den einzelnen Regierungsbezirken in Bezug auf Fläche und Volkszahl viel größer waren und sind, als bei den Provinzen, so hat der Regierungsbezirk Potsdam seit 1821 eine Fläche von 20.638 km^2, der von Frankfurt eine Fläche von 19.197 km^2, dagegen der Regierungsbezirk Erfurt nur 3530 km^2, der von Köln 3977 km^2, der Regierungsbezirk Breslau hatte 1822 878.586 Einwohner, der von Stralsund nur 139.970. Diese großen Unterschiede rührten daher, daß bei der Abgrenzung der Regierungsbezirke in einigen Provinzen die durch die verschiedene historische Entwicklung verursachten Unterschiede in der materiellen Gesetzgebung der einzelnen Gebiete berücksichtigt wurden. Jeder Regierungsbezirk wurde in den Jahren 1816 und 1817 in mehrere Kreise (der Regierungsbezirk Stralsund nur in vier, der Königsberger in 20 Kreise) geteilt, wobei in Schlesien die historische Einteilung in Kreise fast unverändert beibehalten, dagegen in den meisten übrigen Provinzen die Kreiseinteilung von Grund aus geändert wurde. Im ganzen wurden damals 345 Kreise gebildet, 11 davon umfaßten nur das Gebiet einer größeren Stadt (Berlin, Königsberg, Danzig usw.) und hießen deshalb Stadtkreise, die übrigen 334 waren landrätliche Kreise, die sowohl Städte als auch Landgemeinden und Gutsgebiete umfaßten und Landkreise genannt werden. Bis Anfang der Siebzigerjahre wurde die Kreiseinteilung nur insofern geändert, als einige zu kleine Kreise zu anderen Kreisen geschlagen wurden. Seither wurden auf Grund der später zu besprechenden Kreisordnungen viele neue Stadtkreise gebildet, die Zahl der Landkreise wurde in einigen Industriezentren und — als Folge der Ostmarkenpolitik — in Posen und Westpreußen vermehrt; im Jahre 1912 gab es in den neun alten Provinzen zusammen 445 Kreise, davon 88 Stadtkreise und 357 Landkreise, die Zahl der Landkreise war also um 23 größer als im Jahre 1817 und um 32 größer als im Jahre 1855.

L. Organisation der neuerrichteten Provinzialbehör-

den im allgemeinen. Nach Steins Vorschlägen sollte sich in der Regierung die gesamte Provinzialverwaltung, natürlich mit Ausnahme der Justizverwaltung und der Verwaltung des Berg- und Hüttenwesens, konzentrieren. Dieser Grundsatz wurde schon 1811 fallen gelassen, als behufs schleuniger Durchführung der großen, mit der Aufhebung der Untertansverfassung verbundenen Agrarreformen die „Generalkommissionen“ geschaffen werden mußten, die als besondere Provinzialbehörde in ihrem Wirkungskreise nicht nur die Kompetenzen der Verwaltungsbehörden, sondern auch die der Gerichte auszuüben hatten. Durch die Verordnung vom 30. April 1815 wurden von der Regierung des weiteren abgetrennt die Agenden der zugleich neugeschaffenen drei Provinzialbehörden, das heißt der Oberpräsidenten, der Konsistorien für die geistlichen und höheren Schulsachen und der Medizinalkollegien. Der Wirkungskreis der Konsistorien einerseits, der Regierungen andrerseits in Schul- und Kirchenangelegenheiten wurde abgegrenzt durch die für die Konsistorien erlassene Instruktion vom 23. Oktober 1817, danach hatten die Konsistorien z. B. die Lehrpläne aller Schulen zu revidieren, die Schulbücher zu genehmigen, die Gymnasien und Lehrerseminarien zu überwachen und zu leiten, während den Regierungen die ökonomischen Angelegenheiten aller Schulen, sowie die Leitung und Überwachung der Volks-, Bürger- und Privatschulen verblieb. Alle Kompetenzen der Konsistorien in Schulsachen gingen auf die im Jahre 1825 bei allen Konsistorien errichteten „Provinzialschulkollegien“ über, diese wurden im Jahre 1845 von den Konsistorien abgetrennt und bilden seither eine ganz selbständige Provinzialbehörde. Bereits im Jahre 1825 wurde den Provinzialschulkollegien auch die Verwaltung der ökonomischen Angelegenheiten der Gymnasien und Lehrerseminare überwiesen, 1859 verloren weiters die Regierungen an die Provinzialschulkollegien auch die Verwaltung der Progymnasien und Realschulen I. Ranges, 1875 endlich die Verwaltung aller übrigen „höheren Lehranstalten“. Die ebenso wie die Konsistorien und die Schulkollegien für jede Provinz in der Provinzhauptstadt errichteten Medizinalkollegien traten an die Stelle der 1808 bei jeder Regierung errichteten medizinisch-sanitären Deputationen, sie fungieren in sanitären Fragen nur als beratendes Organ aller

Provinzbehörden. — Seit dem Jahre 1825 wurden in den einzelnen Provinzen Provinzialsteuerdirektionen errichtet, an diese Spezialbehörde traten die Regierungen die Verwaltung der Zölle und der indirekten Steuern ab. Ihre übrigens nicht umfangreichen Kompetenzen in Postsachen verloren die Regierungen im Jahre 1849 an die in der Regel am Sitze jeder Regierung errichteten Oberpostdirektionen. Die Überwachung der Privateisenbahnen war seit 1838 immer Sache besonderer, vom zuständigen Ministerium ernannter Eisenbahnkommissäre, für die Verwaltung der Staatseisenbahnen wurden von allem Anfange an (vom Jahre 1849) besondere Eisenbahndirektionen errichtet, die bis zum Jahre 1894 reine Streckendirektionen, seither territoriale Direktionen waren, ohne daß die Einteilung in Eisenbahndirektionsbezirke mit der der Provinzen oder Regierungsbezirke zusammenfallen würde. Als Vereinigungspunkt aller angeführten Spezialbehörden mit den allgemeinen Verwaltungsbehörden der Provinz war von allem Anfange an der Oberpräsident gedacht, er hat nämlich sowohl nach der Verordnung vom 30. April 1815, als auch nach der Instruktion vom 23. Oktober 1817 und der bis heute geltenden Instruktion vom 31. Dezember 1825 die Verwaltung der Regierungen und aller anderen Spezialbehörden zu kontrollieren. Außerdem bekam der Oberpräsident im Jahre 1815 eine eigene Verwaltung, er hatte die ständischen Angelegenheiten seiner Provinz zu leiten, die Aufsicht über die nicht nur für einen Regierungsbezirk bestimmten öffentlichen Institute zu führen, er sollte bei Epidemiegefahr, Viehseuchen und ähnlichen Fällen allgemeine Sicherheitsmaßregeln für mehrere Regierungsbezirke anordnen, nötigenfalls die Militärbehörden requirieren. Weiters war der Oberpräsident der Vorsitzende des Provinzialmedizinalkollegiums und des Konsistoriums, respektive des Provinzialschulkollegiums und hatte in dieser Eigenschaft die Verwaltung der diesen Behörden überwiesenen Angelegenheiten zu leiten. Die Instruktion vom Jahre 1825 und spätere Gesetze vermehrten die eigene Verwaltung des Oberpräsidenten noch mehr, der Oberpräsident hatte z. B. die Apothekenkonzessionen zu verleihen, die Erlaubnis zur Abhaltung von Märkten zu erteilen, öffentliche Sparkassen zu überwachen, die Rekurse in Disziplinarangelegenheiten der Volksschullehrer zu entscheiden usw. Bei der Kon-

trolle der Geschäftsführung der Regierungen, Provinzialsteuerdirektionen und anderer Spezialbehörden hatte der Oberpräsident sich um die Detailverwaltung nicht zu kümmern, er hatte nur die Verwaltung im ganzen zu beobachten, deren Gang und den Charakter und die Fähigkeiten der Beamten kennen zu lernen und auf die Übereinstimmung der Verwaltungsgrundsätze bei allen Provinzialbehörden zu wirken. Beschwerden über die Regierungen, Generalkommissionen, Provinzialsteuerdirektionen, dann Beschwerden in Post-, Bergwerks-, Salz-, Lotterie-, Münz- und Gestütsangelegenheiten, welche nicht den technischen Betrieb betrafen, und gegen die Militärintendanten, sofern dadurch das Militär nicht direkt berührt wurde, konnte der Oberpräsident entgegennehmen, auf ihre Erledigung hinwirken und eventuell der Zentralbehörde behufs Entscheidung übermitteln, selber war er nicht befugt, über solche Beschwerden Entscheidungen zu treffen. Damit der Oberpräsident den Geschäftsgang bei den Regierungen besser kennen lerne, mußte nach der Instruktion vom 31. Dezember 1825 der Verkehr der Regierungen mit den Ministerien durch seine Hand gehen. Immerhin ist hervorzuheben, daß der Oberpräsident keine Instanz zwischen der Regierung und den Ministerien bildete, deswegen wurde zum Oberpräsidenten der Provinz grundsätzlich der Präsident der in der Provinzialhauptstadt amtierenden Regierung bestellt, das Bureau dieser Regierung bildete zugleich das Bureau des Oberpräsidenten.

M. Die Organisation der Regierungen im besonderen. Für alle Verwaltungsangelegenheiten, für welche nach den obigen Ausführungen nicht besondere Provinzialbehörden bestellt waren, waren als Provinzialinstanz die Regierungen zuständig, in ihnen konzentrierte sich also die ganze sogenannte „allgemeine" Landesverwaltung. Zur Vereinfachung ihres Geschäftsverkehres erging für die Regierungen die Instruktion vom 23. Oktober 1817, die mit gewissen durch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 bewirkten Änderungen jahrzehntelang galt und erst durch die Verwaltungsreformgesetze der Jahre 1880 bis 1883 und die Verwaltungsreformbewegung seit dem Jahre 1909 zum größten Teile obsolet wurde. Nach den zitierten Bestimmungen bestand jede Regierung aus dem Regierungspräsidenten, aus den Leitern der Abteilungen der Regierung, die bis 1825 den Titel Regierungs-

direktoren, seit 1825 den der Oberregierungsräte führten, und aus der erforderlichen Anzahl von Regierungsräten und Assessoren, die Regierungsräte waren wie früher teils Juristen, teils technische Räte, wie Oberforstmeister, Kassenräte, geistliche und Schulräte, Medizinal- und Bauräte, Justitiare usw. Jede Regierung bestand nach 1825 in der Regel aus drei Abteilungen, das heißt 1. aus der Abteilung des Innern, 2. aus der für Kirchen- und Schulsachen, 3. aus der für direkte Steuern, Domänen und Forste. Jede Abteilung entschied innerhalb ihres Wirkungskreises weiter kollegial und selbständig, vor das Plenum der Regierung gehörten bloß einige speziell angeführten Sachen, so alle vorzuschlagenden Gesetzentwürfe und allgemeinen neuen Einrichtungen, Berichte an das Ministerium, durch welche allgemeine Verwaltungsgrundsätze und neue allgemeine Einrichtungen in Vorschlag gebracht wurden und die darauf ergehenden Entscheidungen, die zu treffenden Maßregeln wegen Ausführung neuer Gesetze und Normen, soweit sie nicht ausschließlich eine Abteilung angingen, Abweichungen und Ausnahmen von bestehenden Vorschriften, wenn dazu wegen Gefahr im Verzuge die höhere Genehmigung nicht eingeholt werden konnte, alle Suspensionen und unfreiwilligen Entlassungen von öffentlichen Beamten, alle Anstellungen und Beförderungen der Unterbeamten sämtlicher Abteilungen, die Vorschläge wegen Bestätigung der Bürgermeister in den großen Städten, die Beratung der Frage, ob bei Ausübung des den Regierungen beigelegten Exekutionsrechtes die Exekution bis zur persönlichen Haft des Schuldners ausgedehnt werden sollte und ähnliches. Das Präsidium der Regierung war bis 1825 kollegialisch organisiert; es bestand aus dem Regierungspräsidenten und den Regierungsdirektoren, seit 1825 trat an die Stelle dieses Kollegiums allein der Regierungspräsident. War das Präsidium und seit 1825 der Regierungspräsident mit dem Beschlusse einer Abteilung der Regierung oder des Plenums nicht einverstanden, so konnte er die Sache zur nochmaligen Beratung entweder an die betreffende Abteilung oder an das Plenum verweisen. Bei dem im Plenum gefaßten Beschlusse verblieb es zwar, doch konnte der Präsident, wenn er von der Unrichtigkeit desselben überzeugt war und keine Gefahr im Verzuge war, auf eigene Verantwortung den Beschluß inhibieren und die

Entscheidung des Oberpräsidenten einholen. Die Oberregierungsräte hatten in Bezug auf die Beschlüsse ihrer Abteilungen ähnliche Rechte, wie der Präsident gegenüber den Beschlüssen des Plenums. — Die Regierungen, beziehungsweise deren Abteilungen hatten die ihnen übertragenen Geschäfte selbständig zu erledigen, nur ausnahmsweise waren sie zum Bericht und zur Einholung ministerieller Entscheidung verpflichtet, so z. B. bei Störungen der Landesgrenze, bei außerordentlichen Ereignissen mit angesehenen Fremden, bei allgemeinen Unglücksfällen, bei Entstehung neuer Religionssekten, bei polizeilichen Maßregeln, welche die Verkehrsfreiheit weiter als bisher beschränkten, über Einrichtung neuer Gesellschaften, welche die Rechte staatlich genehmigter Gesellschaften beanspruchten, über die Aufhebung bestehender Gesellschaften dieser Art usw.

N. Organisation der staatlichen Kreisverwaltung. Als Exekutivorgane der Regierung fungierten nach der Verordnung vom 30. September 1815 in jedem Landkreise: der Landrat, dem als Stellvertreter der Kreissekretär beigegeben war, sodann der Kreissteuereinnehmer, der die direkten Steuern mit Hilfe der Gemeindebehörde einzuziehen hatte, ein Kreisphysikus, ein Kreiswundarzt, ein Kreistierarzt, zu denen noch später die Kreisbauinspektoren und seit 1872 auch die Kreisschulinspektoren traten. Alle diese Beamten waren königliche, aus der Staatskasse bezahlte Beamte, alle, mit Ausnahme des Kreissekretärs, unterstanden direkt der Regierung, waren also koordiniert. Der Wirkungskreis des Landrates war in der bis in die neueste Zeit geltenden Instruktion vom 31. Dezember 1816 umschrieben, er hatte danach eine allgemeine Zuständigkeit, das heißt war zuständig in allen Angelegenheiten, für welche nicht besondere Beamte zuständig waren, insbesondere war er verpflichtet, „zur fortgesetzten Sorgfalt für die Beobachtung aller das öffentliche Interesse betreffenden Gesetze und für alles, was dem Staate überhaupt und dem Kreise insbesondere zuträglich sein kann“, er sollte „alles, was dem entgegensteht, nach Kräften hindern und entfernen, alles aber, was dahin führt, zu befördern suchen, und wenn seine Verfügungen dazu nicht hinreichen, oder nicht befolgt werden, der Regierung davon Anzeige machen“. Insbesondere hatte er die Polizeiverwaltung der Ortspolizei-

behörden und die Kommunalverwaltung der Gemeinden zu überwachen. Durch besondere Gesetze ist dem Landrat später eine große Anzahl spezieller Funktionen aus den verschiedensten Zweigen der Verwaltung besonders übertragen worden, insofern solche spezielle Gesetze ausdrücklich nichts anderes bestimmten, galt der Landrat nur als Kommissär der Regierung ohne volle obrigkeitliche Gewalt, nur die Regierung, nicht aber der Landrat durfte Polizeiverordnungen erlassen, Polizeiverfügungen durfte der Landrat wohl erlassen, er hatte aber nicht das Recht der politischen Exekution (das heißt der Zwangsdurchführung dieser Verfügungen), ein solches Recht stand nur der Regierung zu (vergleiche obiges Zitat), was allerdings von der Praxis nicht überall befolgt wurde. Diese Einschränkungen der landrätlichen Gewalt, infolge deren der Landrat nur ein Hilfsorgan der Regierung war, sind darauf zurückzuführen, daß die in einigen Provinzen bereits im 18. Jahrhundert übliche Einflußnahme der Kreisstände auf die Besetzung des Landratsamtes nicht bloß erhalten, sondern sogar auf alle Provinzen ausgedehnt wurde. Nach der Kabinettsordre vom 11. Juni 1816 sollte der Landrat aus den Gutsbesitzern des Kreises gewählt werden und die Kreisstände, soweit solche damals vorhanden waren, den Regierungen hiezu drei „geeignete" Kandidaten vorschlagen. Das erste Mal sollten, wenn sich keine geeigneten Gutsbesitzer fänden, auch andere Personen, namentlich ausgediente Offiziere, zu Landratsstellen qualifiziert sein. Durch die in den Jahren 1826 bis 1829 für alle Provinzen erlassenen besonderen Reglements über die Landratswahlen stand das Recht, den Landrat zu wählen, in denjenigen Kreisen, in welchen die Rittergutsbesitzer bereits im Jahre 1806 dieses Recht hatten, nur den Rittergutsbesitzern zu, in den übrigen Kreisen dem Plenum des Kreistages. Die Stände hatten drei Kandidaten zu präsentieren, und zwar ausschließlich aus den Rittergutsbesitzern des Kreises, nur in den Rheinlanden und Westfalen waren auch die übrigen „notabelsten ländlichen Grundbesitzer", in Preußen auch zum ersten Stand gehörige Köllmer wählbar. Die Gewählten hatten der Regierung ihre Fähigkeit zur Bekleidung des Amtes nachzuweisen, das heißt entweder die Zeugnisse über die erlangte Fähigkeit zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienste vorzulegen oder aber vor einer Kommission der Regierung eine

besondere Prüfung abzulegen, wofern der König nicht hievon dispensierte. Auf Grund eines Gutachtens der Regierung ernannte dann der König einen der von den Ständen Präsentierten zum Landrate. Bei kürzerer Verhinderung des Landrates (bis zu vierzehn Tagen) hatte ihn der Kreissekretär zu vertreten, bei längerer Verhinderung einer der beiden vom Plenum des Kreistages gewählten Kreisdeputierten. Wählbar zum Kreisdeputierten waren nur Rittergutsbesitzer, respektive in Westfalen und in der Rheinprovinz auch andere notable Grundbesitzer des Kreises, die Gewählten bedurften der Bestätigung der Regierung, irgend eine geschäftliche oder wissenschaftliche Befähigung wurde von ihnen nicht verlangt, sie bezogen auch keine Entschädigung für ihre Tätigkeit, wobei noch erwähnt wird, daß sie auch als Gehilfen des Landrates für alle ihnen von ihm erteilten Aufträge zu fungieren hatten. In Posen verloren die Kreistage das Recht der Landratswahl bereits im Jahre 1833, die Kreisdeputierten verloren in dieser Provinz das Recht, den Landrat zu vertreten, im Jahre 1839, in den übrigen Provinzen wurden die hier wiedergegebenen Bestimmungen der Reglements aus den Jahren 1826 bis 1829 erst in den Siebziger- und Achtzigerjahren geändert.

O. Die durch die Verfassung bewirkten Änderungen in der Verwaltungsorganisation und in der Verwaltungstätigkeit. Die oktroierte Verfassung vom Jahre 1848 und die (von beiden Kammern des Landtages) revidierte Verfassung vom 31. Jänner 1850 haben zunächst das Verhältnis der Minister zum König insofern geändert, als nach Artikel 44 alle Regierungsakte des Königs der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers bedürfen, wobei nur die vom König als summus episcopus der evangelischen Kirche und als Oberbefehlshaber der bewaffneten Macht erlassenen Verfügungen nicht als Regierungsakte gelten. Durch die Gegenzeichnung übernimmt der Minister die Verantwortlichkeit für die Verfügung des Königs, wenn diese die Verfassung verletzt, kann der Minister durch Beschluß eines der beiden Häuser des Landtages vor dem höchsten Gerichtshofe des Landes, das heißt also vor dem Obertribunal in Berlin, zur Verantwortung gezogen werden. Ein besonderes Gesetz sollte das hiebei zu beobachtende Verfahren und die Strafen festsetzen; ein solches Gesetz ist bis heute nicht erflossen, überdies ist das

Obertribunal auf Grund des Gesetzes vom 24. April 1878 aufgehoben worden, Preußen besitzt seitdem keinen eigenen „obersten Gerichtshof“, dem Landtage fehlt es also an jeder Handhabe, die Ministerverantwortlichkeit praktisch geltend zu machen. Immerhin ist nicht zu verkennen, daß seit der konstitutionellen Ära die Minister bei Führung der Verwaltungsgeschäfte zumal vom Abgeordnetenhause stark beeinflußt wurden. Besonders groß war dieser Einfluß in der ersten Zeit, als eine geschlossene Partei die Mehrheit im Abgeordnetenhause hatte, seit 1867, das heißt seitdem eine Kammermehrheit nur durch Kooperation zweier oder mehrerer Parteien zu stande kommen kann, ist die Abhängigkeit der Regierung von den Parteien geringer. Naturgemäß erhob die herrschende Partei den Anspruch auf eine parteimäßige Regierung, die Verwaltung sollte die Ziele der Partei fördern, ihr zu Diensten sein. Noch Friedrich Wilhelm III. betonte in der Kabinettsordre vom 22. August 1833, daß die Verwaltungsbehörden „die zu ihrer Erörterung und Entscheidung gestellten Rechtsverhältnisse nicht nach Billigkeit (sc. Zweckmäßigkeit), sondern ganz wie die Gerichtshöfe nach Recht zu entscheiden verpflichtet sind, da das Gesetz gewisse Gegenstände nur dann und nur deshalb den ordentlichen Gerichten entzieht, wo und weil die Feststellung des rechtlichen Gesichtspunktes wesentlich von der richtigen Beurteilung solcher Momente abhängt, die in ihren Motiven und allen ihren Details den Verwaltungsbehörden gründlicher und vollständiger bekannt sind als den Gerichten“. Demgegenüber bürgerte sich zumal in der Reaktionsperiode (1852 bis 1858) unter dem Einflusse der Parteiherrschaft die Überzeugung aus, daß die Verwaltung nicht nach Recht, sondern nach Zweckmäßigkeitsgründen, das heißt im Interesse der herrschenden Partei, geführt werden solle. Als sich die Verwaltungsbehörden diese Maxime zu eigen machten, zeigte es sich, wie verschwindend gering die damals existierende Rechtskontrolle der Verwaltung war.

II. Die Rechtskontrolle der Verwaltung bis 1872.

A. Allgemeines. In Preußen gilt es bis jetzt auf Grund des § 2 des Patentes vom 29. Juli 1794 als Staatsgrundprinzip, daß alle Behörden die Pflicht haben, die bei ihnen angebrachten

Beschwerden über gesetz- oder ordnungswidriges Verfahren der ihnen untergeordneten Instanzen oder über Verzögerungen in der Erledigung der Sachen „unweigerlich anzunehmen und sorgfältig zu prüfen, denselben, insofern sie begründet sind, mit Nachdruck abzuhelfen, wenn sie aber als unbegründet befunden werden, den Bittsteller mit Glimpf, Mäßigung und Herablassung zu seinen Fähigkeiten und Begriffen zu bedeuten und zurechtzuweisen". Ebenso bestimmt § 180 Allgemeines Landrecht (auch vom Jahre 1794), II. Teil, Titel 20 (wird zitiert A. L. R. II, 20, 180), daß „alle obrigkeitlichen Personen, insbesondere aber die Vorgesetzten, die Magistrate, Gerichte und andere Kollegien schuldig sind, einen jeden, der sich in Angelegenheiten ihres Amtes bei ihnen meldet, persönlich zu hören und auf schleunige Untersuchung und Abhilfe begründeter Beschwerden bedacht zu sein". Dem von dem zuständigen Minister Zurückgewiesenen steht noch der Weg zum Throne offen. Auf diese Weise ist generell in allen Fällen die Möglichkeit einer Beschwerdeführung auf dem Gebiete der Verwaltung garantiert, wobei zu bemerken ist, daß die Einbringung solcher „Verwaltungsbeschwerden" (auch „formlose Beschwerden" genannt) mit einigen in neuerer Zeit gesetzlich bestimmten Ausnahmen (vergleiche z. B. die Beschwerden in Kommunalangelegenheiten) an keine Frist gebunden ist, und daß die vorgesetzte Behörde, an welche die formlose Beschwerde gerichtet ist, gesetzlich verpflichtet ist, dieselbe zu untersuchen und hiefür nicht nur gegenüber ihrer vorgesetzten Behörde disziplinär, sondern auch gegenüber dem Beschwerdeführer, also eventuell zivilrechtlich, haftet. Indem das allgemeine Landrecht in dieser Weise eine streng rechtliche, unparteiische Verwaltung zu erzielen hoffte, setzte es in der Einleitung, §§ 73 bis 80, fest, daß zwar in allen Zivilprozessen, in denen der Staat oder eine öffentlichrechtliche Korporation oder der König selbst Partei ist, die ordentlichen Gerichte ebenso wie zwischen Privatpersonen zu entscheiden haben, dagegen sollten die Gegenstände des Majestätsrechtes der Kognition der Gerichte nicht unterliegen, hier galt nämlich der Grundsatz, daß das Privatinteresse des einzelnen dem Gemeinwohl aufgeopfert werden müsse, inwiefern dies einzutreten habe, verfügte die Verwaltungsbehörde, ohne daß die Partei sich an die Gerichte wenden konnte, erlitt die Partei durch eine solche

Verfügung einen Vermögensverlust, so war dieser vom Staate zu entschädigen, über die Verpflichtung des Staates zur Entschädigung und über deren Ausmaß hatten die Gerichte zu entscheiden. Überdies war der Staat zum Schadenersatze selbstverständlich dann verpflichtet, wenn dies in speziellen Gesetzen direkt vorgeschrieben wurde, auch hier hatten über die Entschädigung die Gerichte zu entscheiden. Auf Grund dieser grundsätzlichen Bestimmungen wurde durch die oben unter I, H zitierte Verordnung vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden der Rechtsweg, das heißt die Kompetenz der ordentlichen Gerichte, sowohl in Steuer- und Abgabensachen als auch in Polizeisachen, also sowohl auf dem Gebiete der Finanz-, wie auf dem der inneren Verwaltung ausgeschlossen, nur in gewissen Ausnahmsfällen durfte die Partei auch weiterhin gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden die Hilfe des Gerichtes in Anspruch nehmen, in diesen Fällen war also weiter eine Rechtskontrolle der Verwaltung möglich.

B. Die Rechtskontrolle auf dem Gebiete der Finanzverwaltung. Auf Grund des § 36 der Verordnung vom 26. Dezember 1808 war der Rechtsweg ausgeschlossen in Fragen „über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Auflagen und Abgaben, denen sämtliche Einwohner des Staates oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben unterworfen sind", also prinzipiell in allen Steuerangelegenheiten. Ausnahmsweise war der Rechtsweg auf Grund des A. L. R. II, 14, 79, dann zulässig, wenn der zur Steuer Herangezogene seine Steuerbefreiung auf besondere Rechtstitel stützte, nämlich auf einen Vertrag, auf ein Privilegium oder auf Ersitzung der Steuerfreiheit. Ebenso war das Gericht zuständig zur Entscheidung von Streitigkeiten unter den Kontribuenten, wenn einer von ihnen behauptete, er sei in der Bestimmung seines Anteils zu Gunsten der anderen über Gebühr belastet worden. Gegen die politische Exekution in Steuerangelegenheiten war der Rechtsweg in der Regel — nicht immer — dann zugelassen, wenn in der Sache selbst das Gericht zuständig war. Das in der „neuen Ära" (1858 bis 1861) zu stande gekommene Gesetz vom 24. Mai 1861 über die Erweiterung des Rechtsweges ließ eine gerichtliche Klage auch dann zu, wenn

jemand behaupten konnte, daß die Steuerforderung bereits bezahlt oder verjährt ist, in diesem Falle kann nämlich binnen sechs Monaten beim ordentlichen Gericht auf Rückzahlung geklagt werden. Ebenso sollte der Rechtsweg zulässig sein, wenn der Herangezogene behauptete, daß die geforderte Abgabe keine öffentliche Abgabe ist, sondern auf einem aufgehobenen privatrechtlichen Fundamente (z. B. auf dem gutsherrlichen Verhältnis) beruhe. Endlich war der Rechtsweg zulässig, wenn jemand behauptete, daß er zur Entrichtung der Stempelabgabe gar nicht oder nicht in dem geforderten Betrage verpflichtet ist. Des Zusammenhanges halber sei schon hier erwähnt, daß, abgesehen von dem durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffenen Rechtsschutze alle diese Bestimmungen, sowie die Vorschriften des Gesetzes vom 24. Mai 1861 über die Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsbeamten gegen den Staat im Rechtswege, bis heute gelten, in Bezug auf die Stempelsteuer sind die bezüglichen Bestimmungen im Reichsstempelgesetz vom 15. Juli 1909 und im preußischen Stempelgesetz vom 26. Juni 1909 enthalten. Auch das Reichserbschaftssteuergesetz vom 3. Juni 1906 läßt den Rechtsweg (wie immer vor den ordentlichen Gerichten!) zu. In *Gefällsstrafsachen* waren in *Preußen* immer die *Gerichte zuständig*, gegenwärtig kann die Zuständigkeit der Gerichte in diesen wie in anderen Strafsachen nur kraft Reichsgesetzes beschränkt werden, dies ist z. B. durch das Reichspostgesetz vom 28. Oktober 1871 hinsichtlich der Bestrafung von Postportohinterziehungen geschehen. Das Verwaltungsstrafverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze und die sonstigen Vorschriften über indirekte Reichs- und Landesabgaben wird gegenwärtig durch das Reichsgesetz vom 26. Juli 1897 dahin geregelt, daß bei Zuwiderhandlungen, die nur mit Geldstrafe oder Einziehung bedroht sind, die Behörden der indirekten Steuerverwaltung, also in Preußen in schwereren Fällen die Oberzolldirektionen (so heißen seit 1908 die unter I, L angeführten Provinzialsteuerdirektionen), in leichteren die diesen unterstellten Hauptzoll- und Steuerämter, das Recht der Untersuchung und der Erlassung der *Strafbescheide* haben, die Strafbescheide können durch Beschwerde im Verwaltungswege und durch *Antrag* auf *gerichtliche Entscheidung* angefochten werden.

C. Rechtskontrolle über Polizeiverordnungen. Ebenso wie die Bestrafung der Gefällsübertretungen war auch die Strafgerichtsbarkeit in allen Polizeivergehen, mochte es sich nun um Übertretungen der Gebote und Verbote von Polizeigesetzen oder von Polizeiverordnungen handeln, Sache der Gerichte, die Regierungen konnten zwar auf Grund des § 45 der zitierten Verordnung vom Jahre 1808 auch bei Polizeiübertretungen Strafbescheide erlassen, der Bestrafte durfte aber in jedem Falle einen solchen Bescheid binnen zehn Tagen beim zuständigen Gerichte anfechten. Danach könnte es scheinen, daß die Gerichte auch das Recht zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit der erlassenen Polizeiverordnungen gehabt haben. In Wirklichkeit war dies nicht der Fall, das Recht, Polizeiverordnungen zu erlassen, hatten nur die Regierungen, und auch diese mußten zuvor höhere Genehmigung einholen, jede Polizeiverordnung galt infolgedessen bis 1848 als Gesetz, der Richter hatte also nur zu untersuchen, ob ein Gebot oder Verbot der Verordnung übertreten wurde, eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung stand ihm nicht zu. Dies wurde anders, als die Verfassung vom Jahre 1848 und 1850 den Begriff des Gesetzes änderte und zugleich bestimmte, daß die richterliche Gewalt „durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte“ ausgeübt werde (Artikel 86), seither haben die Gerichte das Recht, zwar nicht die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, wohl aber die Gesetzmäßigmäßigkeit der erlassenen Polizeiverordnungen zu prüfen. Praktisch wurde dadurch nicht gar zu viel gewonnen, es muß nämlich berücksichtigt werden, daß der Spielraum, innerhalb dessen die zuständigen Verwaltungsbehörden nach ihrem freien Ermessen Polizeiverordnungen erlassen dürfen, ein sehr weiter ist. Zwar könnte es auf Grund des Artikels 8 der Verfassung, wonach „Strafen nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden können“, scheinen, daß Polizeiverordnungen nur auf Grund ausdrücklicher (spezieller) Ermächtigung des Gesetzes erlassen werden können. Demgegenüber hat bereits das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 bestimmt, daß die Ortspolizeibehörden für das Gebiet ihrer Gemeinde ortspolizeiliche Verordnungen erlassen dürfen, wobei nach § 6 „zu den Gegenständen der ortspolizeilichen Vorschriften“ außer der dort

unter a) bis h) speziell angeführten Sachen (a) Schutz der Personen und des Eigentums, b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern, c) . . . . .) alles andere gehört, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß. Ebenso ermächtigte dieses Gesetz die Regierungen, Polizeiverordnungen für mehrere Gemeinden oder sogar für den ganzen Regierungsbezirk zu erlassen; die Vorschriften dieser Landespolizeiverordnungen können sich nach § 12 sowohl auf die im § 6 angeführten Sachen, die in der Regel der ortspolizeilichen Regelung unterliegen, als auch auf „alle anderen Gegenstände beziehen, deren polizeiliche Regelung durch die Verhältnisse der Gemeinden oder des Bezirkes erforderlich wird". Diese fast unbeschränkte Ermächtigung, Polizeiverordnungen zu erlassen, findet ihre Grenzen nur in dem juristischen Begriff der „Polizei" und in der übrigens selbstverständlichen Bestimmung des Polizeiverwaltungsgesetzes, daß Polizeiverordnungen keine Vorschriften enthalten dürfen, welche mit den Gesetzen oder Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruche stehen. Der Begriff der Polizei wird bis zum heutigen Tage bestimmt durch A. L. R. II, 17, 10, der folgendermaßen lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Auf dieser Grundlage hat die Judikatur der Gerichte, insbesondere bis 1879 des Obertribunals, und — nach Aufhebung dieses obersten preußischen Gerichtshofes — des Berliner Oberlandesgerichtes, welches den historischen Namen des Kammergerichtes behalten hat, dem Grundsatze Geltung verschafft, daß Polizeiverordnungen, die ausschließlich zur Beförderung der Wohlfahrt bestimmt sind, auf Grund dieser allgemeinen Ermächtigungen nicht erlassen werden dürfen, wohl aber Verordnungen zur Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit oder das Wohl der Allgemeinheit oder einzelner Staatsbürger bedrohen. Hinzugefügt sei, daß das Recht der Polizeibehörden, bei Polizeiübertretungen vorläufig die Strafe festzusetzen, durch das Gerichtsorganisationsgesetz vom 3. Jänner 1849 beseitigt wurde,

aber bereits das Gesetz vom 14. Mai 1852 stellte dieses Recht wieder her, die Polizeibehörden konnten nach diesem Gesetze Personen, die eine Polizeiübertretung begangen haben, mit Geldstrafen bis zu fünf Talern, im Falle der Uneinbringlichkeit mit Arrest bis zu drei Tagen, bestrafen, jedes solche Strafmandat der Polizeibehörde konnte jedoch binnen zehn Tagen beim Polizeirichter, also bei einem ordentlichen Gerichte, angefochten werden.

D. Rechtskontrolle über Polizeiverfügungen. Ohne Rücksicht darauf, ob die Behörde eine Polizeiverfügung auf Grund eines Gesetzes, einer Verordnung oder auch nur auf Grund der allgemeinen oben mitgeteilten Bestimmung des allgemeinen Landrechts, II, 17, 10, erlassen hat, konnte nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 gegen eine polizeiliche Verfügung der Regierung, von welcher Gattung immer, der Rechtsweg nur dann beschritten werden, wenn entweder die Verfügung mit einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze in direktem Widerspruche stand, oder die Klage auf einem speziellen Rechtstitel gegründet werden konnte, vermöge dessen der Kläger das der durch die Polizeiverfügung angeordneten Verbindlichkeit entgegenstehende Recht gültig erworben zu haben behauptete, oder aber wenn der Verfügung grobe Fahrlässigkeit oder eine boshafte Absicht der Behörde zu Grunde lag. Ausnahmsweise gestatteten einige Spezialgesetze in einigen besonderen Fällen den Gerichten die Prüfung der Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer Polizeiverfügung wie z. B. im Falle des § 8, Tit. 1 der westpreußischen Forstordnung vom 8. Oktober 1805. In allen übrigen Fällen mußte die Partei sich den Geboten oder Verboten der Polizeiverfügung unterwerfen, ohne daß ihr eine Berufung an das Gericht möglich war, einen gewissen Rechtsschutz genoß sie aber auch in diesen Fällen dann, wenn sie durch die Verfügung eine Vermögenseinbuße erlitten hat und das Recht auf Entschädigung aus dem Staatsschatze hatte, in diesem Falle hatte das Gericht über die Entschädigungspflicht und das Ausmaß der Entschädigung zu entscheiden. Im allgemeinen hatte also der Untertan der Polizeiverfügung der Staatsbehörde sich zu unterwerfen und gegebenenfalls dem Fiskus die Rechnung zu präsentieren. — Seit Anfang der Dreißigerjahre machte sich in Preußen die Tendenz zu einer weiteren Einschränkung des Rechtsweges geltend, es genügt hier in dieser Beziehung

auf die Kabinettsordre vom 4. Dezember 1831 betreffend die genauere Beobachtung der Grenzen zwischen landeshoheitlichen und fiskalischen Rechtsverhältnissen und auf das Gesetz über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 hinzuweisen. Die Kabinettsordre vom 4. Dezember 1831 setzte zunächst auseinander, daß die unter II, A mitgeteilten Bestimmungen der §§ 73 bis 80 der Einleitung zum allgemeinen Landrecht nicht den Sinn haben, „daß der Landesherr verpflichtet sei, diejenigen zu entschädigen, deren Privatinteresse durch die Ausübung seiner Hoheitsrechte gefährdet ist", und schließen sodann den Ersatz des Schadens „aus den Zufällen des Krieges", aus dem Besteuerungsrechte des Staates und ähnlichem aus. Viel einschneidender waren die Bestimmungen des Gesetzes vom 11. Mai 1842, nach diesem Gesetze durfte die Polizeibehörde die sofortige Ausführung jeder Polizeiverfügung anordnen, in Bezug auf die Frage, ob der Untertan verpflichtet ist, sich der Polizeiverfügung zu unterwerfen, war der Rechtsweg nur dann zulässig, wenn die Verfügung ein zum Privateigentum gehörendes Recht verletzte und wenn gleichzeitig der Untertan behaupten konnte, daß ihm auf Grund einer speziellen gesetzlichen Vorschrift oder auf Grund eines speziellen Rechtstitels die Befreiung von der durch die Verfügung ihm auferlegten Verpflichtung zustehe. Gegen die zur zwangsweisen Durchführung der Polizeiverfügung angeordneten Zwangsmittel stand der Partei das Recht, an das Gericht zu appellieren, auch in diesem Falle nicht zu.

E. Die zivil- und strafrechtliche Haftung der Beamten. Nach dem allgemeinen Landrechte, II, 10, 86 bis 91, war jeder, welcher ein Amt übernimmt, verpflichtet, auf dessen pflichtmäßige Führung die genaueste Aufmerksamkeit zu wenden, für jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden, hätte vermieden werden können und sollen, ist er nicht bloß gegenüber den vorgesetzten Dienstbehörden, sondern auch gegenüber den Privatpersonen, welche durch pflichtwidrige Handlungsweise oder Unterlassungen des Beamten in ihren eigenen Rechten verletzt sind, verantwortlich. Ebenso war der Vorgesetzte, welcher bei gehöriger Aufmerksam-

keit Dienstvergehen seiner Untergebenen hätte begegnen können, für den durch dieses Dienstvergehen verursachten Schaden nicht bloß gegenüber dem Staate, sondern auch gegenüber dem geschädigten Privaten verantwortlich. Endlich war es den Beamten verboten, ihr Amt zu Beleidigungen oder zur Ausnützung von Privaten zu mißbrauchen, andernfalls konnte der Private sie vor dem Strafgerichte belangen. Auf dieser Grundlage konnte die durch eine den Amtspflichten widersprechende Handlung oder Unterlassung des Beamten geschädigte Partei diesen auf Schadenersatz vor dem Zivilgerichte belangen, die durch eine mit dem Strafgesetze kollidierende Tat des Beamten (Ehrenbeleidigung, Erpressung usw.) gekränkte Partei konnte überdies die Bestrafung des Schuldigen vor dem Strafgerichte betreiben. Diese durch das allgemeine Landrecht in keiner Weise eingeschränkte zivil- und strafrechtliche Haftung der Beamten hatte nicht bloß den Schutz des staatlichen Interesses und der Parteien vor pflichtwidrigen Handlungen und Unterlassungen der Beamten im Auge, in vielen Fällen stellte es die Verwaltung überhaupt unter richterliche Kontrolle, deshalb hielt es die Verordnung vom 26. Dezember 1808 für geboten, gewisse Einschränkungen dieser Haftung vorzuschreiben. Nach § 47 dieser Verordnung war das Gericht, vor welchem die Privatperson einen Beamten wegen dessen Amtshandlungen oder Unterlassungen (Verzögerungen und ähnliches) zivil- oder strafrechtlich belangte, verpflichtet, darüber eine Anzeige an die Regierung zu erstatten, dieser stand das Recht zu, bei Klagen auf Schadenersatz dem Gerichte ihr Gutachten über die Frage, ob der Beamte pflichtwidrig gehandelt hat, zuzumitteln; bei strafrechtlicher Verfolgung des Beamten konnte das Gericht das Verfahren nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Regierung fortführen. Auch die später erlassenen Gesetze vom 25. April 1835 und das allgemeine Disziplinargesetz vom 29. März 1844 hielten an dem Grundsatze fest, daß die strafrechtliche Verfolgung von Beamten wegen Amtsdelikte nur mit Einwilligung der Regierung stattfinden dürfe, dagegen galt in Betreff der zivilrechtlichen Haftung der Beamten weiter die erwähnte Vorschrift der Verordnung vom Jahre 1808. Die Verfassungsurkunde vom Jahre 1848 verfügte, daß keine vorgängige Genehmigung der Behörden nötig sein solle, um öffentliche Zivil- und Militär-

beamte wegen der durch Überschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübten Rechtsverletzungen gerichtlich zu belangen, die revidierte Verfassung vom Jahre 1850 änderte dies dahin, daß nur keine vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde des Beamten verlangt werden dürfe. Auf dieser Grundlage kam das Gesetz vom 13. Februar 1854 zu stande, welches insbesondere die Zivilhaftung der Beamten unverhältnismäßig mehr eingeschränkt hat, als dies vor 1848 der Fall war, ganz abgesehen hievon, daß durch die im Jahre 1849 erfolgte Einführung der ein fast unumschränktes Anklagemonopol besitzenden Staatsanwaltschaft die strafrechtliche Verfolgung von Beamten in der Regel von dem Antrage des Staatsanwaltes, also eines nichtrichterlichen Beamten, abhängig war. — Nach dem Gesetze vom 13. Februar 1854 kann die vorgesetzte Provinzial- oder Zentralbehörde, wenn gegen einen Beamten wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Zivil- oder Strafprozesses eingeleitet worden ist, den „Konflikt erheben", das heißt dem Gerichte die Einstellung des weiteren Verfahrens auftragen, falls sie glaubt, daß dem Beamten „eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt". Die Entscheidung über einen solchen „Konflikt" zwischen der Verwaltungsbehörde und dem Gerichte gebührte dem bereits durch Gesetz vom 8. April 1847 errichteten Gerichtshofe zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, der aus dem Präsidenten des Staatsrates, dem Staatssekretär (vergleiche I, J.) und neun weiteren Mitgliedern des Staatsrates, wovon fünf richterliche und vier Verwaltungsbeamte sein mußten, bestand. Fand der gedachte Gerichtshof, daß dem Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, so hatte er zu entscheiden, daß der Rechtsweg gegen den Beamten unzulässig sei, im entgegengesetzten Falle aber, daß derselbe zulässig sei. Nun erklärte aber der Kompetenzgerichtshof grundsätzlich die Verfolgung eines Beamten dann für unzulässig, wenn derselbe nach Ansicht der den Konflikt erhebenden Behörde

seine Amtsbefugnisse nicht überschritten oder ihm obliegende Amtshandlungen nicht unterlassen hat, in der Praxis entschied also die Verwaltungsbehörde, ob die zivil- oder strafrechtliche Verfolgung des Beamten stattfinden darf. Auf diese Weise wurde auch auf diesem Gebiete die gerichtliche Kontrolle über die Verwaltung illusorisch gemacht.

Aus dem eben Dargelegten geht klar hervor, daß die Rechtskontrolle im gesamten Gebiete der Verwaltung schon auf Grund der Verordnung vom 26. Dezember 1808 ungenügend war und daß diese Kontrolle später noch mehr eingeschränkt wurde, insbesondere auf dem unermeßlich weiten Gebiete der Polizeiverwaltung. Die Folge war, daß die strenge Rechtlichkeit, die der preußischen Verwaltung seit dem 18. Jahrhundert eigentümlich war, mehr und mehr verloren ging und als überdies seit der Verfassungsära die politischen Parteien Einfluß auf die Regierung erlangt haben, bildete sich nach dem Zeugnisse Rudolf Gneists der Mißbrauch aus, die Verwaltung zu parteipolitischen Zwecken zu benützen, indem zuletzt selbst die Bestätigung der Gemeindebeamten, die Genehmigung von Gast- und Schankwirtschaften, die Erteilung von Pässen und Baukonsensen usw. von der politischen Stellung der Beteiligten abhängig gemacht wurde. Diese Verhältnisse waren eine der Hauptursachen der großen Verwaltungsreform der Siebzigerjahre.

III. Zweck und wesentlichster Inhalt der Verwaltungsreformgesetze der Jahre 1872 bis 1891.

A. Ursachen und Ziele der Reform. Sofort nach siegreicher Beendigung des Krieges vom Jahre 1866 und nach Schaffung des norddeutschen Bundes (1867) begann die preußische Regierung die Vorarbeiten zu einer umfassenden Reform der staatlichen und der kommunalen Verwaltung. Abgesehen von den stark zur Geltung gelangenden liberalen Strömungen der Zeit mußte die Verwaltung den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen angepaßt und von den Schlacken, die ihre Reinheit und Integrität bedrohten, gereinigt und für alle Zukunft gesichert werden. Das Aufkommen der Eisenbahnen und Telegraphen, die Vervollkommnung des Postwesens, die unbeschränkte freie Kon-

kurrenz in Handel und Gewerbe brachten ein ganz anderes Tempo in das wirtschaftliche Leben, und ebenso wie das Leben mußte auch die Verwaltung rascher, das heißt in der Regel näher werden. Überdies erwuchsen der Verwaltung zahlreiche neue Aufgaben, es konnten und mußten zwar im Interesse der fortschreitenden wirtschaftlichen Entwicklung manche alten Verwaltungsaufgaben, die sich überlebt hatten, über Bord geworfen werden, um so intensiver mußten aber die meisten übrigen gepflegt werden. So war z. B. das Straßennetz Preußens damals recht unbedeutend, in den neun alten Provinzen gab es Anfang 1868 nur 1930·8 Meilen Staatschausseen, 1740·7 Meilen Provinzial- und Kreischausseen, nur 322·3 Meilen Gemeindechausseen und 312·2 Meilen Aktien-, Bergwerks- und Privatchausseen, zusammen also 4306·0 Meilen oder 32.435 *km* Chausseen, also auf 100 km^2 nur etwa 12 *km*. An Eisenbahnen hatte Preußen in den alten Provinzen 937·6 Meilen oder 7063 *km*, also auf 100 km^2 nicht einmal 3 *km*. Den weiteren Ausbau des Hauptbahnennetzes mußte der Staat in Angriff nehmen, die Herstellung und Unterhaltung eines gerade durch die Entwicklung der Eisenbahnen unbedingt notwendigen dichten Netzes von Chausseen und Kleinbahnen mußte er der Selbstverwaltung überlassen, der auch die Sorge für die Unterhaltung der Staatschausseen, die ihre Bedeutung als Hauptverkehrsadern im Staate eingebüßt haben, zuzuweisen war. — Durch die Arbeiten Liebigs war anfangs der Sechzigerjahre nachgewiesen worden, welcher Steigerung die Erträge der Landwirtschaft fähig sind; um diese Erträge in der Praxis erreichen zu können, mußte die Volksschulbildung der landwirtschaftlichen Bevölkerung viel gründlicher werden, als sie in den damals allgemein auf dem Lande verbreiteten ein- und zweiklassigen Volksschulen zu erreichen war. Die Durchführung der 1872 inaugurierten Volksschulreform des Ministers Falk und der damals begonnene Ausbau des landwirtschaftlichen Unterrichtswesens stellten abermals große Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der Selbstverwaltung. Ebenso wurden durch die Entwicklung der Großindustrie die Anforderungen an die Armenpflege der Gemeinden bedeutend größer. Diesen und anderen neuen Aufgaben konnte die Selbstverwaltung nur dann gerecht werden, wenn die Privilegien der Rittergutsbesitzer beseitigt und die Selbst-

verwaltung auf einer den geänderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen entsprechenden Basis neu aufgebaut würde.

Abgesehen von der Schaffung einer wirklichen Selbstverwaltung in der Landgemeinde, im Kreise und in der Provinz war die Durchführung der Dezentralisation der Verwaltung und aus den oben angegebenen Gründen die Verwirklichung des Rechtsstaates im Gesamtgebiete der Verwaltung und die Beseitigung korrumpierender Einflüsse auf die Verwaltungsbehörden zu erstreben. Wollte man die Verwaltungsorganisation dem rascheren Zuge des wirtschaftlichen Lebens entsprechend von ihrer Schwerfälligkeit und Langsamkeit befreien, mußte mit einer weitgehenden Dezentralisation der in den Ministerien und den Regierungen konzentrierten Verwaltung Ernst gemacht werden. Wie in anderen Ländern, so litt auch in Preußen die Verwaltung „an Kongestionen nach dem Kopfe“, das heißt die Zentralbehörden behielten sich im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen in Sachen vor, die ebensogut oder besser von den unteren Behörden erledigt werden könnten. Da den Zentralbehörden die Kenntnis der lokalen Verhältnisse mangelte, mußten sie auf Grund der Berichte der Unterbehörden entscheiden, wodurch der nutzlosen Vielschreiberei, der Schwerfälligkeit der Verwaltung, dem Hinausziehen der Erledigung, dem Anwachsen der Beamtenanzahl Tür und Tor geöffnet wurde. Bei ganz neuen Verwaltungszwecken mag die Konzentrierung auch der Detailgeschäfte in der Zentralinstanz in der ersten Zeit oft am Platze sein, wenn aber einmal Erfahrungen gesammelt sind und die Möglichkeit vorhanden ist, die Erledigung dieser Detailgeschäfte den Unterbehörden zu überweisen, pflegen die Ministerien nichtsdestoweniger dieselben sich vorzubehalten. Aus diesen Gründen ist es überall notwendig, von Zeit zu Zeit Maßnahmen zur Dezentralisation der ministeriellen Verwaltung zu treffen, und auch in Preußen machte sich nach 1866 dieses Bedürfnis auf das lebhafteste bemerkbar. Die den Ministerien abgenommenen Sachen konnten in der Hauptsache nur den Oberpräsidenten und den Selbstverwaltungskörperschaften zuwachsen, da die Regierungen, die ja sonst in erster Linie hiebei in Betracht zu nehmen gewesen wären, selber an Hypertrophie litten.

Die durch die Verordnung vom Jahre 1808 geschaffene und

durch die Instruktionen vom Jahre 1817 und 1825 nur unerheblich geänderte Organisation der Regierungen hatte sich durch Jahrzehnte als ganz ausgezeichnet bewährt. Die Zahl der Regierungsmitglieder war anfangs nicht zu groß, sie betrug 1835 bei den 25 Regierungen des Staates mit dem Präsidenten und den technischen Räten 478, durchschnittlich entfielen also auf eine Regierung 19 Mitglieder, die kleinste Regierung in Stralsund zählte deren 10, die größte in Frankfurt a. O. 33. Da für das Plenum der Regierung nur wenige Sachen vorbehalten waren, zählten die einzelnen Abteilungen in der Regel so wenig Mitglieder, daß das Kollegialitätsprinzip die prompte Abwicklung der Geschäfte nicht hinderte, dagegen die Kontinuität und die Objektivität der Verwaltung sicherte. Dadurch, daß alle wichtigeren grundsätzlichen Entscheidungen und allgemeinen Verfügungen (vergleiche I, M), die periodisch zu erstattenden Verwaltungsberichte an das Ministerium, sowie die Beobachtungen und Ergebnisse der periodischen Informationsreisen aller Mitglieder, endlich die jedes Jahr von den einzelnen Referenten über den Stand ihrer Geschäfte zu erstattenden Berichte den Beratungen des Plenums vorbehalten waren, hatte jedes einzelne Mitglied Gelegenheit, sich die genaue Kenntnis von Land und Leuten anzueignen, er war weiter auf das genaueste von der zu befolgenden allgemeinen Verwaltungspolitik informiert, auch das Postulat der Einheitlichkeit der gesamten, der Regierung anvertrauten inneren Verwaltung wurde also gewahrt. Durch das Wachstum der Bevölkerung (die alten Provinzen Preußens hatten 1816 10,401.000 Einwohner, 1867 19,606.000, 1910 33,310.000) und die neuen Verwaltungsaufgaben wuchs der Umfang der Geschäfte der Regierungen, die Zahl der Regierungsmitglieder mußte erheblich vermehrt werden, die Kollegien wurden immer größer und schwerfälliger, die Kollegialität ließ sich in der Praxis nicht mehr voll aufrechterhalten, und die Einheitlichkeit der Verwaltung drohte verloren zu gehen. Hätte man nach dem Beispiel anderer Staaten zur Wahrung dieser Einheitlichkeit die Kollegialität ganz fallen gelassen, und die Regierung ebenso bürokratisch organisiert, wie es von allem Anfange an die Provinzialsteuerdirektionen, die Oberpostdirektionen und die Eisenbahndirektionen waren, so wäre allen schädigenden Einflüssen auf die Verwaltung noch mehr Tür und Tor geöffnet worden, als

dies bei der kollegialen Verfassung der Regierungen möglich war. So entschloß man sich denn vorerst dazu, die Beschlußfassung über die meisten Angelegenheiten der für die allgemeine Landesverwaltung wichtigsten ersten Abteilung der Regierung dieser ganz zu entziehen und sie Selbstverwaltungskollegien als besonderen Beschlußbehörden zu überweisen, die unter dem Vorsitze des Regierungspräsidenten, beziehungsweise des Landrates zum überwiegenden Teile oder ausschließlich aus gewählten Vertretern der Selbstverwaltungskorporationen zu bestehen hätten. Man hoffte, daß bei solcher Zusammensetzung die Staatsbeamten die im Kollegium sitzenden Laien und diese wiederum die Staatsbeamten kontrollieren werden, daß die gemeinsame Arbeit der Beamten und Laien in der Staatsverwaltung den Beamten vor Verknöcherung bewahren und ihn mit den Erfordernissen des praktischen Lebens vertraut machen wird, während umgekehrt sich die Laien daran gewöhnen werden, bei der Entscheidung von Verwaltungsangelegenheiten sich nicht vom Interesse einzelner Parteien, Klassen oder Kliquen, sondern vom Interesse des Gesamtwohles leiten zu lassen, was indirekt auch der kommunalen Selbstverwaltung zu gute kommen werde. Überdies war man entschlossen, für die der Beschlußfassung der Selbstverwaltungskollegien überwiesenen Sachen der Staatsverwaltung (die sogenannten Beschlußsachen) behufs besonderer Garantie der Unparteilichkeit ein eigenes Verfahren, das sogenannte Beschlußverfahren, vorzuschreiben, das etwa dem für die Gerichte vorgeschriebenen Verfahren in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechen sollte.

Um den Einfluß der politischen Parteien auf die Verwaltung zu beseitigen und jedwede Protektion und Korruption nach Möglichkeit auszuschließen, beschloß endlich die Regierung besondere Verwaltungsgerichte einzusetzen. Daß hiebei in erster Linie wirklich der angeführte Zweck, erst in zweiter Linie das theoretische Postulat der Verwirklichung des Rechtsstaates auf dem Gebiete der Verwaltung ausschlaggebend war, beweist die Organisation und die Umgrenzung der Kompetenz der Verwaltungsgerichte. Gewisse Bescheide, Verfügungen und Entscheidungen der Behörden sollten durch Verwaltungsklage, andere durch Beschwerde (die sogenannte Rechtsbeschwerde) angefochten

werden können, die erhobenen Beschwerden sollten als Beschlußsachen von den Beschlußbehörden im vorgeschriebenen Beschlußverfahren erledigt werden, wogegen die Entscheidung über die eingebrachten Verwaltungsklagen von Verwaltungsgerichten in einem besonderen, dem Zivilprozeßverfahren nachgebildeten Verwaltungsstreitverfahren zu erfolgen hätte. Es ist nun sehr wichtig, daß im allgemeinen, also abgesehen von Ausnahmen, sowohl die Beschwerde, als auch die Klage nicht bloß wegen Rechtsverletzungen, sondern auch deswegen zulässig sein sollten, weil die Behörde sich in der Erfassung des Staatsinteresses geirrt und dadurch unnötigerweise das Privatinteresse des sich Beschwerenden verletzt habe. Mit anderen Worten, es sollte sowohl den Beschlußbehörden, als auch — von Ausnahmen abgesehen — den Verwaltungsgerichten die Jurisdiktion nicht bloß über Rechtsfragen, sondern auch über Ermessensfragen verliehen werden. Andrerseits sollte die Kompetenz der Beschlußbehörden und der Verwaltungsgerichte nur in den in den Gesetzen speziell angeführten Fällen eintreten (sogenannte Enumerationsmethode), so daß es noch immerhin einzelne Fälle gab, in denen die Verwaltung der Rechtskontrolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht unterworfen war. Als Verwaltungsgerichte sollten eben wegen der nahen Verwandtschaft der Beschluß- und der Verwaltungsstreitsachen in den untersten Instanzen prinzipiell die als Beschlußbehörden fungierenden Selbstverwaltungskollegien fungieren. Dadurch sollten die Laien auch an der streitigen Verwaltungsrechtsprechung teilnehmen können, ebenso wie sie an der Strafrechtspflege in den Geschworenengerichten (und seit 1879 auch Schöffengerichten), an der Zivilrechtspflege in den Handelsgerichten (später auch Gewerbe- und Kaufmannsgerichten) teilnahmen. Die Beschlußbehörden und die Verwaltungsgerichte sollten in ihrer Unabhängigkeit gegenüber der Regierung die Privilegien der ordentlichen Gerichte besitzen. Auf diese Weise hoffte man zu erreichen, daß es jeder künftigen Regierung erschwert werden wird, die Verwaltung zu Parteizwecken zu mißbrauchen und daß der Besitz der politischen Macht im Staate einen großen Teil seiner früheren Bedeutung einbüßen werde.

B. Die Kreisordnung vom Jahre 1872. Die Grundlage der Verwaltungsreform bildete die Kreisordnung vom 13. Dezember

1872, sie war nach dreijährigen erbitterten Kämpfen mit der im Herrenhause dominierenden konservativen Partei zu stande gekommen und trat am 1. Jänner 1874 in den östlichen Provinzen mit Ausnahme Posens in Kraft, seither wurden diese Provinzen (West- und Ostpreußen, Pommern, Brandenburg, Schlesien und Sachsen) kurz als Kreisordnungsprovinzen bezeichnet. Der zähe Widerstand der Konservativen wird bei einer Durchsicht der grundlegenden Bestimmungen des Gesetzes — trotz seines Kompromißcharakters — erklärlich.

1. Das Gesetz hob vom 1. Juli 1874 ab sowohl alle Rechte und Pflichten der Erbschulzen, als auch alle obrigkeitliche Gewalt des Rittergutsbesitzers über die Dorfgemeinde auf. Statt der Gutsherren wird die Ortspolizei auf dem Lande von den Amtsbezirksvorstehern ausgeübt, die Gemeindevorsteher sind innerhalb der Gemeinde, die Gutsgebietsvorsteher innerhalb der selbständigen Gutsgebiete die Hilfsorgane des Amtsbezirksvorstehers. Jeder Amtsbezirk setzt sich in der Regel aus mehreren Landgemeinden und Gutsgebieten zusammen, den Amtsbezirksvorsteher ernennt der Oberpräsident aus den Einwohnern des Bezirkes. Da es von vornherein feststand, daß meistens ein Gutsbesitzer zum Amtsbezirksvorsteher ernannt werden wird, war der Verlust der ortspolizeilichen Gewalt für die Rittergutsbesitzer nicht zu schmerzhaft. Die Verwaltung der Landgemeinden war vom 1. Juli 1874 ab ausschließlich von dem von der Gemeinde gewählten und vom Landrat bestätigten Gemeindevorsteher (Schulzen) mit Hilfe mehrerer auf eben dieselbe Weise bestellten Schöffen zu führen, der Gutsherr verlor überdies das Aufsichtsrecht über die Gemeindeverwaltung. Neben der auf diese Weise vom Einflusse des Rittergutsbesitzers befreiten Landgemeinde blieb das selbständige Gutsgebiet weiter bestehen und das Gesetz sprach zum ersten Mal den übrigens von der Praxis bereits früher befolgten Grundsatz aus, daß der Besitzer eines selbständigen Gutsgebietes innerhalb desselben alle Pflichten und Leistungen zu erfüllen hat, zu denen im Bereiche der Landgemeinde die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist. Andere Fragen der Gemeindeverfassung wurden durch die Kreisordnung nicht geregelt, da dies zur Erreichung des unmittelbaren Zweckes derselben, die kommunale Kreisverwaltung und die Staatsverwaltung zu reformieren, nicht unbedingt notwendig

war. Infolgedessen war die Verfassung der Landgemeinden weiterhin in den meisten Belangen von dem bestehenden Ortsrecht, Ortsherkommen, den Auseinandersetzungsrezessen usw. abhängig. Da diese Rechtsquellen zumeist veraltet und unklar waren, war das geltende Gemeinderecht sehr oft den Behörden und selbst den Einwohnern unbekannt, was die Entwicklung der Selbstverwaltung der Landgemeinden sehr hemmte. Da die Regierung klar erkannte, daß viele Landgemeinden wegen ihrer Kleinheit, Lage usw. erst dann zu leistungsfähigen Gebilden werden können, wenn ihnen benachbarte Gutsgebiete einverleibt werden, überhaupt der Bestand der vorhandenen Gemeinden und Gutsgebiete erheblich vermindert wird, legte sie großen Wert darauf, daß in der die Landgemeindeverfassung erschöpfend regelnden Gemeindeordnung ihr die Befugnis der zwangsweisen Auflösung leistungsunfähiger Gemeinden und Gutsgebiete eingeräumt werde. Dem widersetzte sich aber die konservative Partei und erst nach langen Kämpfen kam im Kompromißwege die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 zu stande, die unter Aufhebung aller früheren Rechtsquellen die Verfassung der Landgemeinden und Gutsgebiete in den östlichen Provinzen (Posen inklusive) erschöpfend regelte.

2. Die Kreisordnung vom Jahre 1872 gab den Städten mit mindestens 25.000 Zivileinwohnern das wichtige Recht, einen eigenen Stadtkreis zu bilden und zu diesem Zwecke aus dem Verbande des Landkreises auszutreten. In den Stadtkreisen haben die Stadtbehörden nach Maßgabe der Städteordnung vom Jahre 1853 auch die Kommunalangelegenheiten des Kreises zu verwalten; für die meisten derjenigen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, die in den Landkreisen dem Kreisausschusse zusteht, ist in den Stadtkreisen seit 1876 aus Magistratsmitgliedern ein besonderer Stadtausschuß zu bilden. Da die Ausscheidung aus dem Kreisverbande auf diese Weise den Wirkungskreis der städtischen Selbstverwaltung ganz erheblich steigert und überdies die Stadt von der Verpflichtung, zu den in der Regel sehr erheblichen Lasten des Landkreises beizusteuern, befreit, scheiden alle Städte in der Regel sofort nach Erreichung der gesetzlichen Bevölkerungsgrenze aus den Landkreisen aus und so kommt es, daß die Zahl der Stadtkreise in den Kreisordnungsprovinzen im Jahre 1912 51 betrug, während es ihrer vor dem Jahre 1872 nur sieben waren.

3. In den Landkreisen hob das Gesetz die ständische Zusammensetzung des Kreistages und alle Vorrechte der Rittergutsbesitzer auf, seit dieser Zeit bestehen die Kreistage nur aus gewählten Abgeordneten; von der Gesamtzahl derselben wählen die Städte so viele Abgeordnete, als nach dem Bevölkerungsschlüssel auf sie entfällt, höchstens aber ein Drittel, von der Gesamtzahl der auf das Land entfallenden Abgeordneten wählen die größten Grundbesitzer und Gewerbetreibenden in der Regel die Hälfte, die Landgemeinden auch die Hälfte. Der Kreistag wählt den Kreisausschuß, der unter Vorsitz des Landrates nicht bloß die laufende Kommunalverwaltung des Kreises besorgt, sondern als Verwaltungsgericht erster Instanz und als Beschlußbehörde erster Instanz auch hervorragenden Anteil an der staatlichen Verwaltung des Kreises hat. Dieser Anteil des Laienelementes an der staatlichen Verwaltung ermöglichte gleichzeitig eine weitgehende Dezentralisation dieser Verwaltung, es wurden nämlich zahlreiche Befugnisse der Regierung an den Kreisausschuß, beziehungsweise an den Landrat übertragen. Infolgedessen hörte der Landrat auf, in der Hauptsache nur Kommissär der Regierung zu sein, er hatte nunmehr in dem ihm zugewiesenen Geschäftskreise die Kreisverwaltung „selbständig unter voller persönlicher Verantwortung“ zu führen, der Schwerpunkt der staatlichen Verwaltung verschob sich von der Regierung auf den Landrat.

4. Die Kreisordnung regelte bereits in den Grundzügen sowohl das Beschlußverfahren als auch das Verwaltungsstreitverfahren und führte die Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits für eine Reihe von Streitsachen ein. In jedem Regierungsbezirk war ein Verwaltungsgericht zweiter Instanz zu errichten, welches zugleich für die durch Beschwerde anzufechtenden Bescheide, Beschlüsse und Verfügungen Beschlußbehörde zweiter Instanz war. Was die Organisation dieses Verwaltungsgerichtes anbelangt, so ist zu bemerken, daß seit dem 1. Juli 1871 in allen preußischen Regierungsbezirken auf Grund des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 zur Entscheidung der Streitigkeiten zwischen Armenverbänden ein besonderes Verwaltungsgericht, die Deputation für das Heimatwesen, existierte. Jede Deputation bestand aus fünf Mitgliedern, und zwar aus einem

Richter, einem Verwaltungsbeamten und aus drei vom Provinziallandtage für drei Jahre gewählten Laien. Der Richter und der Verwaltungsbeamte wurden vom König aus der Zahl der Mitglieder des am Orte vorhandenen Gerichtshofes, respektive der Regierung ernannt, beide diese Mitglieder der Deputation waren in dieser ihrer Eigenschaft den Disziplinarvorschriften für richterliche Beamte unterworfen, während die drei Laienmitglieder überhaupt keiner Disziplinargewalt unterstanden. Eines der Mitglieder wurde vom König zum Vorsitzenden der Deputation ernannt. Alle diese Vorschriften galten auch für die Zusammensetzung des für jeden Regierungsbezirk der Kreisordnungsprovinzen am 1. Jänner 1874 zu errichtenden Verwaltungsgerichte, welche auch die Aufgabe der Deputationen für das Heimatwesen übernahmen, so daß diese hier gleichzeitig aufgehoben werden konnten. Nur konnte im Verwaltungsgerichte der Regierungspräsident, beziehungsweise der Dirigent der ersten Abteilung der Regierung (die Abteilung des Innern) jederzeit den Vorsitz übernehmen, in welchem Falle der vom König zum Mitglied des Gerichtes ernannte Verwaltungsbeamte nur beratende Stimme haben sollte, überdies hielt man es für notwendig, alle Mitglieder des Gerichtes, also auch die Laien, den Disziplinargesetzen für richterliche Beamte zu unterwerfen.

C. Die Reformgesetze der Jahre 1875 bis 1883. Die durch die Kreisordnung vom Jahre 1872 eingeleitete Verwaltungsreform wurde zunächst durch vier im Jahre 1875 und 1876 erlassene Gesetze weitergeführt. Das für alle Provinzen erlassene Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875 erweiterte erheblich den Kreis der kommunalen Provinzialverwaltung, indem es zahlreiche Verwaltungsaufgaben, die bisher dem Staate oblagen, den Provinzialverbänden zuwies. Gleichzeitig sicherte das Gesetz den Provinzialverbänden jährliche Dotationen aus der Staatskasse zu, die ungefähr dem Mehraufwande der provinzialen Selbstverwaltung entsprechen sollten. Da dieser erweiterte Wirkungskreis der Selbstverwaltung der Provinzen eine totale Reorganisation derselben zur notwendigen Folge haben mußte, wurde durch die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 zunächst in den Kreisordnungsprovinzen die ständische Zusammensetzung der Pro-

vinziallandtage beseitigt und als neues Organ der kommunalen Selbstverwaltung der Provinz der Provinzialausschuß geschaffen. Die Landtage bestehen seither ausschließlich aus Abgeordneten der einzelnen Kreise, die in Landkreisen von den Kreistagen, in Stadtkreisen von den Magistraten und den Stadtverordneten zu wählen sind. Der Provinzialausschuß besteht ausschließlich aus vom Landtage gewählten Mitgliedern. Ebenso wie die Kreisordnung vom Jahre 1872 hat auch die Provinzialordnung nicht bloß das Selbstverwaltungsrecht der Provinzialverbände in kommunalen Angelegenheiten zur vollen Verwirklichung gebracht, sondern auch den Anteil der Laien an der staatlichen Verwaltung erweitert, indem es das Beschlußverfahren neu regelte und den Provinzialrat und den Bezirksrat als neue Beschlußbehörden schuf. Seither gab es für die Beschlußsachen drei Instanzen, in der ersten Instanz blieb der Kreisausschuß (Stadtausschuß) Beschlußbehörde, in der zweiten Instanz war es der Bezirksrat, in der höchsten und letzten Instanz der Provinzialrat. Der Bezirksrat hatte sechs Mitglieder und bestand aus dem Regierungspräsidenten oder dessen Vertreter als Vorsitzendem, aus einem vom Minister des Innern ernannten Verwaltungsbeamten und aus vier vom Provinzialausschusse gewählten Laien. Der Provinzialrat hatte sieben Mitglieder und bestand aus dem Oberpräsidenten, beziehungsweise dessen Stellvertreter als Vorsitzendem, aus einem vom Minister des Innern ernannten Verwaltungsbeamten und fünf vom Provinzialausschusse gewählten Laien. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß der Regierungsentwurf keinen besonderen Provinzialrat kannte, der Provinzialausschuß sollte ähnlich wie der Kreisausschuß nicht bloß die kommunale Verwaltung der Provinz besorgen, sondern auch Beschlußbehörde sein. Selbstverständlich sollte der Oberpräsident Vorsitzender des Provinzialausschusses sein. Die Konservativen wollten dagegen den Oberpräsidenten, überhaupt staatliche Beamte von der unmittelbaren Teilnahme an der Kommunalverwaltung der Provinz ausschließen, der in den Provinziallandtagen auch nach der Reform stark vertretene Großgrundbesitz hoffte hiedurch eine größere Unabhängigkeit von staatlichem Einflusse zu erreichen; so setzte es denn das Herrenhaus durch, daß in der Provinzialinstanz die Selbstverwaltung in kommunalen und in staatlichen

Angelegenheiten besondere Organe erhielt, nämlich den Provinzialausschuß als kommunale, den Provinzialrat als staatliche Behörde.

Gleichzeitig mit der Provinzialordnung erging das Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren vom 3. Juli 1875. Dieses Gesetz regelte von neuem das Verwaltungsstreitverfahren und bestimmte, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz wie bisher vom Kreisausschusse, in zweiter vom Bezirksverwaltungsgericht, in dritter und letzter Instanz von dem in Berlin für alle Provinzen zu errichtenden Oberverwaltungsgerichte auszuüben sei. Das Bezirksverwaltungsgericht sollte aus fünf Mitgliedern bestehen, und zwar aus drei Laien, die vom Provinzialausschusse für drei Jahre zu wählen waren und aus zwei Beamten (davon ein richterlicher und ein Verwaltungsbeamter), die vom König auf Lebenszeit zu ernennen waren. Einen dieser Beamten ernannte der König zum Bezirksverwaltungsgerichtsdirektor. Das Oberverwaltungsgericht hatte nur aus berufsmäßigen Beamten zu bestehen, sie waren vom König für Lebenszeit zu ernennen, und zwar zur Hälfte aus den zum Richteramte, zur Hälfte aus den zu höheren Verwaltungsämtern qualifizierten Personen. Im engsten Zusammenhange zu den angeführten Gesetzen des Jahres 1875 stand das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876, dieses bestimmte in allen Einzelheiten, bei welchen Sachen von Amts wegen oder auf Grund einer erhobenen Beschwerde oder aus anderen Gründen ein Beschlußverfahren und bei welchen auf Grund einer Verwaltungsklage ein Verwaltungsstreitverfahren stattzufinden hatte, die Entscheidung über Beschlußsachen war Sache der Beschlußbehörden, während die Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren den Verwaltungsgerichten zufiel. Im allgemeinen kann behauptet werden, daß das Beschlußverfahren dann vorgeschrieben war, wenn die Entscheidung hauptsächlich vom freien Ermessen der Behörde abhing, wurde dagegen das Hauptgewicht auf die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit gelegt, dann wurde die Verwaltungsklage zugelassen, doch hatten die Beschlußbehörden selbstverständlich außer der Angemessenheit auch die Gesetzmäßigkeit, umgekehrt die Verwaltungsgerichte außer der Gesetzmäßigkeit in der Regel auch die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes zu überprüfen. Dadurch, daß das Zuständigkeitsgesetz in einer General-

klausel auch die Anfechtung von Polizeiverfügungen aller Art regelte, schuf es einen wirksamen Rechtsschutz fast auf dem gesamten Gebiete der inneren Verwaltung. Indem dieses Gesetz endlich alle diejenigen bisher den Ministerien vorbehaltenen Angelegenheiten, deren Erledigung nicht den Ministern selbst aus höheren politischen Rücksichten auch in Zukunft vorbehalten werden mußte, den Provinzialbehörden übertrug, bewirkte es eine weitere Dezentralisation der Verwaltung.

Infolge der angeführten Gesetze der Jahre 1872, 1875 und 1876 verlor die erste Abteilung der Regierung die Entscheidung in den meisten ihr bisher zugewiesenen Verwaltungssachen, an ihrer Stelle hatte in diesen Sachen teils der Kreisausschuß, teils das Bezirksverwaltungsgericht und der Bezirksrat zu entscheiden, der Regierungsabteilung verblieb zum größten Teile nur noch die Exekutive der inneren Verwaltung. Bei dieser Sachlage erschien es nicht angemessen, die Kollegialität der Abteilung weiter aufrecht zu erhalten; um den Geschäftsgang rascher zu machen und die Exekutive zu verstärken, wurde daher durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 die Abteilung des Innern aufgehoben, die ihr verbliebenen Geschäfte wurden dem Regierungspräsidenten übertragen, der sie mit Hilfe der ihm zugewiesenen Regierungsbeamten von nun an unter seiner persönlichen Verantwortung zu führen hatte. Die kollegiale Verfassung der übrigen Regierungsabteilungen wurde beibehalten, doch wurden die Rechte des Regierungspräsidenten gegenüber den Beschlüssen der betreffenden Abteilungen und des Plenums der Regierung erheblich verstärkt, also auch hier die künftige Bürokratisierung vorbereitet. Im übrigen organisierte das Gesetz die Verwaltungsbehörden des Staates wesentlich im Anschlusse an das bestehende Recht, rezipierte namentlich mit unwesentlichen Änderungen zahlreiche Bestimmungen der Gesetze vom Jahre 1872, 1875 und 1876 über das Beschlußverfahren, über die Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen usw. Infolgedessen wurde eine Revision der früheren Gesetze notwendig, dieselbe erfolgte durch eine Novelle zum Verwaltungsgerichtsgesetze vom 2. August 1880, durch eine Novelle zur Kreisordnung vom 19. März 1881 und eine Novelle zur Provinzialordnung vom 22. März 1881.

Auf Grund der in der Zwischenzeit gemachten Erfahrungen wurde im Jahre 1883 die letzte Revision der Verwaltungsreformgesetzgebung durchgeführt. Diese Revision bezog sich nicht mehr auf die Kreis- und die Provinzialordnung, sie umfaßte dagegen mit Ausnahme des Dotationsgesetzes vom Jahre 1875 alle übrigen oben angeführten Gesetze, welche — mit Ausnahme der Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsgesetze der Jahre 1875 und 1880 über das Oberverwaltungsgericht — in zwei neue Gesetze zusammengeschweißt wurden, nämlich in das jetzt geltende Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 und das neue Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883. Meritorisch brachten beide Gesetze nur zwei wichtige Änderungen; das Landesverwaltungsgesetz hob, da die Trennung der Beschlußbehörde vom Verwaltungsgerichte in der Bezirksinstanz die Verwaltung zu sehr komplizierte, den Bezirksrat und das Bezirksverwaltungsgericht auf und überwies deren Kompetenzen dem neu geschaffenen Bezirksausschusse, das Zuständigkeitsgesetz kürzte — hauptsächlich zur Entlastung des Oberverwaltungsgerichtes — den Instanzenzug ab, indem es in vielen Verwaltungsstreitsachen die Urteile des Bezirksausschusses für endgültig erklärte. Es braucht nicht hinzugefügt zu werden, daß die Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes durch die späteren materiellen Spezialgesetze ergänzt, beziehungsweise abgeändert wurden. Was die Zusammensetzung des Bezirksausschusses anbelangt, so genügt es hier kurz zu erwähnen, daß er außer dem Regierungspräsidenten, der den Vorsitz führt, sechs Mitglieder zählt, zwei davon, und zwar ein Richter und ein Verwaltungsbeamter, werden vom König lebenslänglich ernannt, die vier Laienmitglieder wählt der Provinzialausschuß. Die Zahl der gewählten zu der der ernannten Mitglieder verhält sich also im Bezirksausschusse wie 4:3, während das Verhältnis beim früheren Bezirksverwaltungsgerichte wie 3:2, beim Bezirksrate wie 4:2 war.

D. Die Durchführung der Verwaltungsreform in Posen, in den westlichen und in den neuen Provinzen. Das Landesverwaltungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz vom Jahre 1883 sollten in Posen, in den westlichen und in den neuen Provinzen erst nach der Reform der Kreis- und der Provinzialselbstverwaltung dieser Provinzen durch besonders zu erlassende Kreis- und

Provinzialordnungen in Kraft treten. Am längsten verzögerte sich die Reform in Posen. Nach 1816 war hier eine immer größere Zahl von Rittergütern von Deutschen angekauft worden, infolgedessen verloren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Polen die Majorität sowohl im Provinziallandtage als auch in den meisten Kreistagen. Im Jahre 1888 zählten die Kreistage Posens zusammen 1428 Mitglieder, davon waren 1125 (79%) Rittergutsbesitzer, 153 (11%) städtische und nur 150 (10%) ländliche Abgeordnete. Von den Rittergutsbesitzern waren 628 Deutsche und 497 Polen, von den Abgeordneten der Landgemeinden 86 Deutsche und 64 Polen. Nun haben von der Regierung durchgeführte statistische Erhebungen ergeben, daß, wenn in Posen die Kreisordnung vom Jahre 1872 in Kraft treten würde, die Kreistage dieser Provinz 1102 Abgeordnete zählen würden, davon würden entfallen auf die Abgeordneten des Großgrundbesitzes und der Großindustrie nur 412 (37·4%), auf die der Städte 259 (23·5%), auf die der Landgemeinden 431 (39·1%). Von den Abgeordneten des Großgrundbesitzes und der Großindustrie wären voraussichtlich 282 Deutsche und 130 Polen, von den der Landgemeinden dagegen 197 Deutsche und 234 Polen. Durch diese Verminderung der Zahl der Vertreter des Großgrundbesitzes und durch die Zunahme der Zahl der bäuerlichen Abgeordneten wäre die deutsche Majorität in einer Reihe von Kreistagen verloren gegangen, was des weiteren einen Rückgang der deutschen Majorität im Provinziallandtag zur Folge gehabt hätte. Aus diesen Gründen beschloß die Regierung, an der alten ständischen Zusammensetzung sowohl der Kreistage, als auch des Provinziallandtages nichts zu ändern; der Posener Provinziallandtag besteht also noch gegenwärtig aus 50 Mitgliedern, von denen nach der Provinzialordnung vom 27. März 1824 und späteren Zusatzverordnungen die bäuerlichen Grundbesitzer nur acht wählen, während die Städte 16, die Rittergutsbesitzer 22 wählen, und vier Fürsten und Grafen Virilstimme im Landtage haben. Mit diesen sehr ins Gewicht fallenden und einigen weiteren Ausnahmen wurde auf Grund des Verwaltungsgesetzes für Posen vom 19. Mai 1889 die Reformgesetzgebung auch in Posen eingeführt, doch werden die Mitglieder des Kreisausschusses in Posen nicht vom Kreistage gewählt, sondern vom Oberpräsidenten ernannt, die Ernennung

erfolgt zwar in der Regel auf Grund einer vom Kreistage aufgestellten Vorschlagsliste, doch kann der Oberpräsident auch Personen, die nicht in der Liste enthalten sind, ernennen, er braucht hiezu die Einwilligung des Provinzialrates, diese kann jedoch durch die Einwilligung des Ministers des Innern ersetzt werden. Auf diese Weise entscheidet die Regierung über die Zusammensetzung des Kreisausschusses und ebendasselbe gilt hinsichtlich des Provinzialausschusses, des Bezirksausschusses und des Provinzialrates. Die Mitglieder des Provinzialausschusses werden zwar auch in Posen vom Landtage, die gewählten Mitglieder des Bezirksausschusses und des Provinzialrates vom Provinzialausschusse gewählt, in Posen bedarf aber jede dieser Wahlen der Bestätigung des Ministers des Innern, beziehungsweise des Oberpräsidenten, welche das Recht besitzen, die erledigten Stellen solange durch ernannte Kommissäre verwalten zu lassen, bis eine Wahl zu stande kommt, der die Bestätigung nicht versagt wird. Zu erwähnen ist noch, daß durch die Tätigkeit der Ansiedlungskommission, die seit 1895 vorwiegend deutsche Rittergüter kauft, sowie durch den Ankauf vieler zumeist deutscher Güter zu Staatsdomänen die Zahl der deutschen Stimmen in vielen Kreistagen seit 1895 gesunken ist, durch die Novelle vom 4. August 1904 wurde deswegen dem Staate das Recht verliehen, für jedes von ihm besessene Gut im Ausmaße von 255·32 *ha* (davon müssen mindestens die Hälfte Äcker und Wiesen sein) sowohl im Kreistage als auch bei den Wahlen der Landtagsabgeordneten im Stande der Ritterschaft je eine Stimme zu führen, die Summe aller auf diese Weise dem Staate zukommenden Stimmen darf jedoch ein Achtel aller Kreistagsmitglieder, beziehungsweise bei Landtagswahlen ein Drittel der im Wahlkreise im Stande der Ritterschaft Wahlberechtigten nicht übersteigen. Gleichzeitig erhöhte die Novelle etwas die Zahl der Kreistagsabgeordneten der Städte und ermächtigte den König, die Zahl der Abgeordneten der Landgemeinden auf sechs zu erhöhen, von welcher Ermächtigung in einigen überwiegend deutschen Kreisen auch Gebrauch gemacht wurde. In wie hohem Maße irrationell infolge dieser Bestimmungen in Posen die Zusammensetzung der Kreistage ist, sei an dem Beispiel des Kreises Gnesen erläutert. Dieser Kreis zählte 1905 49.773 Einwohner und erhob 109.000 Mark Kreissteuer, hievon zahlte die Stadt Gnesen, die

21.282 Einwohner zählte, mehr als die Hälfte, nämlich 67.000 Mark. Die Stadt hatte im Kreistage, und zwar erst seit 1904, fünf Abgeordnete, während ein verschuldeter Rittergutsbesitzer, der neun Mark Kreissteuer zahlte, wie alle anderen Rittergutsbesitzer eine Virilstimme führte.

In der Rheinprovinz und in Westfalen war die Einführung der Kreisordnung vom Jahre 1872 nur mit zahlreichen Änderungen, die durch die besonderen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und durch die eigentümliche Landgemeindeverfassung dieser industriellen Länder bedingt waren, möglich, sie erfolgte für Westfalen durch das Gesetz vom 31. Juli 1886, für die Rheinprovinz durch das Gesetz vom 30. Mai 1887. Das Recht, aus dem Kreisverbande auszuscheiden und einen eigenen Stadtkreis zu bilden, erhielten in Westfalen die Städte mit mindestens 30.000, in der Rheinprovinz die mit mindestens 40.000 Zivileinwohnern, nichtsdestoweniger gab es 1912 in beiden Provinzen bereits 35 Stadtkreise. Gleichzeitig mit der Kreisordnung wurde für jede dieser Provinzen eine Provinzialordnung erlassen, die für Westfalen am 1. August 1886, die für die Rheinlande am 1. Juni 1887. Beide Gesetze weichen von der Provinzialordnung vom Jahre 1875 nur unerheblich ab.

In den drei neuen Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau war nach ihrer Einverleibung die preußische Verwaltungsorganisation nicht durchgehends eingeführt worden. In Hannover blieb auch nach 1866 die frühere Einteilung des Landes in Ämter und Landdrosteien bestehen, an der Spitze des Amtes blieb der vom König ernannte und besoldete Amtshauptmann, welcher die Ortspolizeibehörde für das flache Land war und auch zahlreiche Geschäfte zu erledigen hatte, die in Preußen dem Landrate oblagen. Die sechs Landdrosteien des Landes entsprachen im allgemeinen den preußischen Regierungen, waren ebenso wie diese kollegial organisiert, hatten aber einen geringeren Wirkungskreis. Im Jahre 1867 wurden in Hannover zur Besorgung vieler, in Preußen den Landräten obliegenden Geschäfte in der Mitte zwischen den Ämtern und den Landdrosteien stehende Kreishauptmannschaften errichtet, der Bezirk einer Kreishauptmannschaft umfaßte mehrere Ämter und Städte, zum Kreishauptmann wurde einer der Amtshauptleute ernannt.

Durch die Kreisordnung vom 6. Mai 1884 wurde die bisherige Einteilung in Ämter und Kreishauptmannschaften aufgehoben und die ganze Provinz ebenso wie in Preußen in Kreise mit einem Landrat an der Spitze eingeteilt. Die Verwaltung der Ortspolizei auf dem flachen Lande wurde dem Landrat übertragen, deswegen mußten hier die Kreise bedeutend kleiner sein, als in den übrigen Provinzen. Hannover hat 38.510 km^2 Flächeninhalt, also etwas weniger als Brandenburg oder Schlesien und etwas mehr als Ostpreußen, an Einwohnerzahl steht es, da es überwiegend agrarische Bevölkerung hat, weit hinter Brandenburg zurück, nichtsdestoweniger zählt Hannover 69 Landkreise und neun Stadtkreise, während Brandenburg nur 31 Landkreise und 14 Stadtkreise zählt. Die Landdrosteien Hannovers wurden in Regierungen, wie in den übrigen Provinzen, umgewandelt, da jedoch die Landdrosteibezirke als Regierungsbezirke bestehen blieben, zählte Hannover sechs Regierungen, während Brandenburg nur zwei, Schlesien nur drei zählt. Auch die Regierungsbezirke sind also in Hannover viel kleiner. Die Betrauung des Landrates mit der Verwaltung der ländlichen Ortspolizei hatte seine Ursache darin, daß Hannover als Bauernland sehr wenig Großgrundbesitz hat, den Gemeindevorstehern, die bis 1884 keine obrigkeitlichen Funktionen hatten, wollte man die Ortspolizei nicht anvertrauen, den größeren Gutsbesitzern, die wohl im stande wären, ehrenamtlich in einem größeren Bezirke die Ortspolizei auszuüben, traute man nicht, da sie zumeist welfisch gesinnt waren, Bauern konnten für eine Ausübung der Ortspolizei in einem mehrere Gemeinden umfassenden Amte nicht in Betracht kommen, da sie die hiefür notwendige Zeit nicht erübrigen konnten; unter diesen Umständen war es allerdings das beste, keine besonderen besoldeten Ortspolizeibehörden zu schaffen, sondern den Landrat zur Ortspolizeibehörde des flachen Landes zu machen. Außer den erwähnten Ausnahmen bestanden nach Inkrafttreten der Kreisordnung vom 6. Mai 1884 und der gleichzeitig damit erlassenen Provinzialordnung vom 7. Mai 1884 zwischen der Verwaltungsorganisation Hannovers und der der anderen Provinzen keine erheblichen Unterschiede.

In der Provinz Hessen-Nassau wurde bereits 1867 die Einteilung der Provinz in zwei Regierungsbezirke mit je einer Re-

gierung (in Wiesbaden und Cassel) und in Stadt- und Landkreise — letztere mit je einem Landrat — durchgeführt, gleichzeitig wurden hier auch die Provinzialbehörden auf preußische Art organisiert, nur die Errichtung eines Provinziallandtages war hier nicht möglich, da sämtliche kommunalen Einrichtungen, sowie das kommunale Vermögen nicht der Provinz, sondern den beiden Staaten, Hessen und Nassau, aus denen diese gebildet wurde, gehörte, diese aber an ihrer kommunalen Selbständigkeit und an ihrem Eigentume festhielten. Deswegen wurden hier zwei kommunalständische Verbände gebildet, ein hessischer, der den Regierungsbezirk Cassel, und ein nassauischer, der den Regierungsbezirk Wiesbaden umfaßte, und so kam es, daß in dieser Provinz die Regierungsbezirke Kommunalverbände sind, während die Provinz nur ein Verwaltungsbezirk ist, während im übrigen Preußen das gerade Gegenteil der Fall ist. Als die neue Kreisordnung und Provinzialordnung durch die Gesetze vom 7. Juni 1885, respektive vom 8. Juni 1885 auch auf die Provinz Hessen-Nassau ausgedehnt wurde, wurde dieser Zustand im wesentlichen erhalten, zur Bildung des Provinzialrates, der für die ganze Provinz zuständig ist, war jedoch die Bildung eines Provinziallandtages notwendig, dieser Landtag wird durch den Zusammentritt der Kommunallandtage der beiden Regierungsbezirke gebildet. Gleichzeitig hoffte man, daß sich aus dem Vorhandensein des gemeinsamen Provinziallandtages mit der Zeit auch gemeinsame kommunale Interessen der ganzen Provinz entwickeln werden, was jedoch nur zum Teile eingetroffen ist.

In Schleswig-Holstein wurde die preußische Verwaltungsorganisation in Kreis, Bezirk und Provinz bereits 1867 und 1868 durchgeführt, es muß aber hervorgehoben werden, daß wegen des verhältnismäßig kleinen Flächeninhaltes und der kleinen Bevölkerung der Provinz (Schleswig-Holstein hat eine Fläche von 19.002 km^2, ist also nur wenig größer wie die kleinste preußische Provinz Hessen-Nassau, die einen Umfang von 15.694 km^2 hat, die Bevölkerung Schleswig-Holsteins zählte 1867 981.700 Seelen, 1910 1,621.000, Schleswig-Holstein war und ist also die am wenigsten volkreiche Provinz Preußens) nur eine einzige Regierung in dieser errichtet wurde, so daß hier Provinz und Regierungsbezirk ausnahmsweise identisch sind. Änderungen in der Verfassung der

Provinz- und Bezirksbehörden hat dies nicht zur Folge. Die neue Kreis- und Provinzialordnung wurde in Schleswig-Holstein durch die Gesetze vom 26. Mai 1888 und 27. Mai 1888 eingeführt, und zwar mit sehr geringen Änderungen, seit dieser Zeit traten auch in dieser Provinz das Landesverwaltungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz vom Jahre 1883 in Kraft.

E. Neuregelung der Vorschriften über die Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten. Wir haben bereits oben erwähnt, daß in Preußen von den absoluten Königen der Grundsatz verfochten wurde, daß die Verwaltungsbehörden ebenso streng nach Recht zu erkennen haben wie die Gerichte. Diesem Grundsatze entsprechend wurde immer wieder und wird noch jetzt von den höheren Verwaltungsbeamten grundsätzlich die Zurücklegung einer Gerichtspraxis gefordert. Nach dem Regulativ vom 14. Februar 1846 mußte jeder, der als Referendarius (Konzeptspraktikant) in einem nicht rein technischen Fache bei einer Regierung eintreten wollte, nachweisen, daß er die Prüfung zur Auskultatur abgelegt, hierauf bei einem Gerichte als Auskultator gearbeitet und die Prüfung zum Gerichtsreferendariat abgelegt hat. Überdies mußte er durch eine bei der Regierung abzulegende Prüfung dartun, daß er sich mit den Staatswissenschaften vertraut gemacht, die Hauptgrundsätze der Nationalökonomie, der Polizei- und Finanzwissenschaft sich angeeignet und wenigstens allgemeine Bekanntschaft mit den kameralistischen Hilfswissenschaften, insbesondere auch der Landwirtschaftslehre, erlangt hat. Nach Ablegung dieser Prüfung wurde er als Regierungsreferendar angenommen und in das Kollegium eingeführt, hier hatte er solange zu arbeiten, bis er sich zur Ablegung der höheren Prüfung, die vor der beim Staatsministerium errichteten Oberexaminationskommission stattfand, reif fühlte. Nur diejenigen Referendarien, welche diese Prüfung bestanden haben, konnten zu Regierungsassessoren befördert werden, das heißt waren zum höheren Verwaltungsdienst qualifiziert. Seit dem Jahre 1868 wurden diese Bestimmungen nicht mehr angewendet; durch zehn Jahre ergänzte sich seither das Personal der höheren Verwaltungsbeamten fast ausschließlich aus den Gerichtsassessoren, das heißt aus Männern, welche die Qualifikation zum höheren Justizdienst erlangt und hierauf als Richter fungiert haben. Durch das Gesetz vom 11. März 1879

betreffend die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst wurde vorgeschrieben, daß zum Regierungsassessor in der Regel nur derjenige ernannt werden soll, der — nach mindestens dreijährigem Studium der Rechte und der Staatswissenschaften an einer Universität — die „erste juristische Prüfung" abgelegt hat, hierauf mindestens zwei Jahre Gerichts- und mindestens zwei Jahre Regierungsreferendar war und sodann die „große Staatsprüfung" abgelegt hat. Die erste juristische Prüfung wird nach dem Gesetze vom 6. Mai 1869 über die Vorbereitung zum höheren Justizdienste, vor den bei einigen Oberlandesgerichten bestehenden Prüfungskommissionen abgelegt, sie umfaßt die Disziplinen des öffentlichen und Privatrechtes und der Rechtsgeschichte, sowie die Grundlagen der Staatswissenschaften, sie soll die positiven Kenntnisse des Kandidaten, seine Einsicht in das Wesen und die geschichtliche Entwicklung der Rechtsverhältnisse feststellen und hat einen mehr wissenschaftlichen Charakter. Von der zweijährigen Gerichtspraxis sollten neun Monate auf die Praxis bei einem Amtsgericht und der Rest auf die Praxis bei einem Landgericht entfallen, beim Amtsgericht sollte der Referendarius auch diejenigen Kenntnisse erlangen, die für den Verwaltungsbeamten unentbehrlich sind, während die Praxis beim Landgericht insbesondere seine prozessualische Ausbildung bezweckte. Da letztere Ausbildung auch bei einem Verwaltungsgerichte erlangt werden kann, wurde durch das Gesetz vom 10. August 1906 bestimmt, daß von der vierjährigen Praxis zunächst ein Jahr auf die Beschäftigung als Referendar bei einem Amtsgerichte entfallen soll, worauf eine mindestens dreijährige Praxis im Verwaltungsdienste, und zwar bei einem Landrat, bei einer Regierung, bei einem Bezirksausschusse und bei einer Selbstverwaltungsbehörde folgen solle. Zweck der „großen Staatsprüfung" ist, festzustellen, ob „der Regierungsreferendar für befähigt anzusehen ist, eine selbständige Stellung im höheren Verwaltungsdienste (das heißt als Abteilungsdirigent oder Mitglied der Regierung, als höherer dem Oberpräsidenten oder dem Regierungspräsidenten zugeordneter Verwaltungsbeamter, endlich als ein als Verwaltungsbeamter ernanntes Mitglied des Oberverwaltungsgerichtes und des Bezirksausschusses) einzunehmen", diese Prüfung hat einen praktischen Charakter und ist vor der Berliner Kommission abzulegen.

F. Neuregelung der Vorschriften über die zivil- und strafrechtliche Haftung der Beamten. § 11 des Einführungsgesetzes zum Reichsgerichtsverfassungsgesetze vom 27. Jänner 1877 hob alle in den einzelnen Staaten bestehenden Vorschriften, durch welche die strafrechtliche oder zivilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung oder aus Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen an besondere Voraussetzungen gebunden war, auf und gestattete bloß, daß im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, dieser Gerichtshof, in den anderen Bundesstaaten dagegen das Reichsgericht (also ein ordentliches Gericht) die Vorentscheidung über die Zulässigkeit der Verfolgung des Beamten zu fällen habe, wobei jedoch diese Vorentscheidung auf die Feststellung zu beschränken ist, „ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe". Infolge dieser reichsgesetzlichen Bestimmung blieb zwar formell das preußische Gesetz vom 11. Februar 1854 (vgl. II, E) in Kraft, seinem Wesen nach wurde es aber völlig geändert, indem die Beurteilung der Vorfrage, ob die gerichtliche Verfolgung eines Beamten wegen Amtshandlungen zulässig sei, aus einer Zweckmäßigkeitsfrage in eine Rechtsfrage umgewandelt wurde, und die Entscheidung dieser Frage fortan in Preußen dem Oberverwaltungsgerichte zustand. Eine praktisch sehr wesentliche Verschärfung des Rechtsschutzes auf diesem Gebiete erfolgte in neuester Zeit durch das preußische Gesetz vom 1. August 1909, nach diesem Gesetze hat der Staat die unmittelbare Haftung für das Verschulden der unmittelbaren Staatsbeamten und der Standesbeamten bei Ausübung ihrer Amtspflicht übernommen und sich nur ein Rückgriffsrecht gegen den schuldigen Beamten vorbehalten. Ebenso haftet bei Kommunalbeamten (mit Ausnahme der Lehrer und Lehrerinnen der Schulverbände) der betreffende Kommunalverband. Für die Pflichtverletzungen der Reichsbeamten (inklusive der Soldaten) haftet in ebenderselben Weise auf Grund des Reichsgesetzes vom 22. Mai 1910 das Reich, wobei hinzuzufügen ist, daß bei Reichsbeamten eine Erhebung des Konfliktes nicht stattfindet, so daß die Entscheidung der Vorfrage, ob dem Beamten eine Pflicht-

widrigkeit zur Last fällt, Sache des betreffenden ordentlichen Gerichtes ist.

IV. Die gegenwärtige Organisation der städtischen Selbstverwaltung.

A. Überblick über die in Preußen geltenden Städteordnungen. Nach der Volkszählung vom Jahre 1910 betrug die Bevölkerung Preußens 40,165.000 Seelen, davon wohnten nicht weniger als 18,964.000 oder 47·2% in den 1276 als Städte organisierten Gemeinden, auf die 35.970 Landgemeinden entfielen 19,165.000 Seelen oder 47·7%, in den 15.368 Gutsbezirken des Staates wohnten endlich 2,036.000 oder 5·1%. Die Selbstverwaltung der städtischen Bevölkerung ist nicht einheitlich geregelt. Die unter I, D erwähnte Städteordnung vom 30. Mai 1853 gilt nur in den sieben östlichen Provinzen, und zwar mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen (Regierungsbezirk Stralsund), wo auf Grund des Gesetzes vom 31. Mai 1853 sich bis heute im Wesen das alte lübisch-schwedische Städterecht erhalten hat. In den zwei westlichen und den drei neuen Provinzen, sowie in der Stadt Frankfurt a. M. gelten besondere Städteordnungen, von diesen kommen der östlichen Städteordnung am nächsten die Städteordnung für Westfalen vom 19. März 1856 und die für Hessen-Nassau vom 4. August 1897. Ebenso wie diese beiden wurde auch die Städteordnung für Schleswig-Holstein vom 14. April 1869 und die für Frankfurt a. M. vom 25. März 1867 nach dem Muster der östlichen Städteordnung erlassen, dabei wurden aber, um der Bevölkerung dieser eben frischerworbenen Gebiete ein Entgegenkommen zu zeigen, zahlreiche Eigentümlichkeiten der früher bestehenden städtischen Verfassung beibehalten. Aus ebendemselben Grunde blieb in Hannover die dort 1866 geltende Städteordnung vom 24. Juni 1858 in Kraft, da sie eine Nachahmung der Steinschen Städteordnung vom Jahre 1808 war, sind die Unterschiede zwischen der hannoverischen und der östlichen Städteordnung nicht gar zu groß. Während nach allen genannten Städteordnungen als Ortsbehörde der Stadt in der Regel ein kollegial organisierter Magistrat zu fungieren hat, hat sich in der Rheinprovinz auf Grund der dortigen Städteordnung vom

15. Mai 1856 in der Regel die französische Bürgermeisterverfassung erhalten. Ortsobrigkeit ist hier statt des Magistrats der Bürgermeister. Alle die erwähnten Städteordnungen sind durch spätere Gesetze in vielen Punkten geändert worden, insbesondere sind hier die §§ 7 bis 22 des Zuständigkeitsgesetzes vom Jahre 1883 und das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 zu erwähnen, beide Gesetze gelten im ganzen Staatsgebiet. Im folgenden geben wir ein Bild der gegenwärtig in den sieben östlichen Provinzen geltenden städtischen Verfassung, wobei die wichtigsten Abweichungen in den übrigen Provinzen kurz vermerkt werden. Um Wiederholungen zu vermeiden, führen wir hier an, daß die von der Bürgerschaft gewählte Stadtvertretung gewöhnlich Stadtverordnetenversammlung, in Hannover aber Bürgervorsteherversammlung, in Neuvorpommern Repräsentantenkollegium heißt, wir sprechen überall von Stadtverordneten, ebenso sprechen wir überall vom Magistrat, machen aber darauf aufmerksam, daß darunter in den Städten mit der Bürgermeisterverfassung der Bürgermeister zu verstehen ist. Außer den Städteordnungen sind wichtige Quellen der in den einzelnen Städten geltenden städtischen Verfassung die Ortsstatute, jede Stadt ist nämlich befugt, beziehungsweise verpflichtet, besondere statutarische Bestimmungen über solche Angelegenheiten der Gemeinde, sowie über solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren das Gesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, endlich über „sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen“ zu treffen, die beschlossenen Ortsstatute und deren Änderungen bedürfen der Bestätigung des Bezirksausschusses.

B. Das Stadtgebiet, Gemeindeangehörigkeit und städtisches Bürgerrecht und Wahlrecht. Das preußische Recht kennt im allgemeinen kein unverletzliches Recht der Gemeinden auf ihr Territorium, ja auf ihre Existenz als besondere Gemeinden, infolgedessen können die für die gedeihliche Entwicklung der Städte so wichtigen Eingemeindungen meist auf dem Verwaltungswege verfügt werden, ein Einschreiten der Gesetzgebung ist also nicht notwendig. Nach den in dieser Hinsicht in den östlichen Provinzen, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau geltenden Bestimmungen kann die Vereinigung einer Land-

gemeinde (beziehungsweise eines Gutsbezirkes) mit einer Stadtgemeinde nach Anhörung der beteiligten Gemeinden (Besitzer eines selbständigen Gutsbezirkes), sowie des Kreistages und Bezirksausschusses mit königlicher Genehmigung erfolgen, wenn die beteiligten Gemeinden (Gutsbesitzer) hiemit einverstanden sind. Ist ein Einverständnis der Beteiligten nicht zu erzielen, so hat die Vereinigung nur dann stattzufinden, wenn sie das öffentliche Interesse erheischt, ob dies zutrifft, stellt der Bezirksausschuß nach eingefordertem Gutachten des Kreistages im Beschlußverfahren fest, über eventuelle Beschwerde der Beteiligten oder des Vorsitzenden des Bezirksausschusses entscheidet der Provinzialrat, gegen den Beschluß desselben steht dem Oberpräsidenten (nicht den Beteiligten), wenn er das öffentliche Interesse durch denselben für gefährdet erachtet, die weitere Beschwerde an das Staatsministerium offen, welches endgültig entscheidet, jedoch seine Entscheidungen mit Gründen versehen muß. Ebendieselben Bestimmungen gelten für den Fall, wenn das öffentliche Interesse eine Eingemeindung von Teilen angrenzender Gemeinden (Gutsbezirke) erheischt, nur das in diesem Falle das Recht des Widerspruches nicht bloß den betreffenden Gemeinden (Gutsbezirken), sondern auch den Eigentümern der Grundstücke, um die es sich handelt, zusteht. Diese Bestimmungen bezwecken, einen eventuellen Widerstand der in manchen Bezirksausschüssen und Provinzialräten überwiegenden Großgrundbesitzer gegen notwendige Einverleibungen von selbständigen Gutsbezirken zu brechen, indem das letzte Wort doch dem Staatsministerium verbleibt. Immerhin gelang es den Konservativen, bei Beratung des betreffenden Gesetzes die Bestimmung durchzubringen, daß das für die zwangsweise Eingemeindung notwendige „öffentliche Interesse" nur dann als vorhanden anzusehen ist, wenn a) Landgemeinden oder Gutsbezirke ihre öffentlichrechtlichen Verpflichtungen trotz eventueller Subventionen zu erfüllen außer stande sind, b) wenn die Zersplitterung eines Gutsbezirkes oder die Bildung von Kolonien in einem Gutsbezirke die Abtrennung einzelner Teile desselben und deren Einverleibung in eine Stadtgemeinde notwendig macht, und c) wenn infolge örtlich verbundener Lage von Landgemeinden oder von Gutsbezirken oder Teilen derselben mit Stadtgemeinden ein erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen entstanden

ist, dessen Ausgleichung auch durch die Bildung von Zweckverbänden nicht zu erreichen ist. Eben um viele Eingemeindungen nicht notwendig zu machen, wurde — gegen den Widerstand der städtischen Vertreter — bereits in der Landgemeindeordnung vom Jahre 1891 die zwangsweise Bildung von Zweckverbänden vorgesehen, und auf diesem Standpunkte steht auch das geltende Zweckverbandsgesetz vom 19. Juni 1911. Über die infolge von Eingemeindungen notwendig werdenden Auseinandersetzungen (es handelt sich um eventuelle Vorausleistungen oder Entschädigungen der Beteiligten) zwischen den Beteiligten beschließt der Bezirksausschuß (als Beschlußbehörde) vorbehaltlich der den Beteiligten gegeneinander zustehenden Klage im Verwaltungsstreitverfahren, für die in erster Instanz auch der Bezirksausschuß (als Verwaltungsgericht) zuständig ist. Die Bedeutung der obigen Bestimmungen für die Entwicklung der preußischen Städte wird durch die Tatsache illustriert, daß in den Jahren 1892 bis 1911 in den sieben östlichen Provinzen den Städten nicht weniger als 157 Landgemeinden, 61 Gutsbezirke und eine Stadt mit ihrem ganzen Gebiete einverleibt wurden.

In Bezug auf das öffentlichrechtliche Verhältnis der Bevölkerung zum städtischen Gemeinwesen unterscheiden die Städteordnungen 1. Gemeindeangehörige (Stadteinwohner), 2. Bürger, nach den meisten Städteordnungen auch noch 3. „sonstige“ Wahlberechtigte. Gemeindeangehörige sind mit Ausnahme der nicht (sc. mit einem Hause) angesessenen, servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes diejenigen, welche innerhalb des Stadtgebietes einen Wohnsitz haben, das heißt eine Wohnung unter Umständen inne haben, die auf die Absicht dauernder Beibehaltung einer solchen schließen lassen. Die Gemeindeangehörigen sind nach Maßgabe der bestehenden Bestimmungen zur Mitbenützung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der Stadt berechtigt und zur Teilnahme an den städtischen Gemeindelasten verpflichtet. Wird Gemeindeangehörigen das Recht zur Mitbenützung der öffentlichen Gemeindeanstalten verweigert, so steht ihnen der Einspruch beim Magistrate und gegen den Beschluß desselben sofort die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu, weder Einspruch noch Klage haben eine aufschiebende Wirkung. Politische Rechte stehen den Gemeinde-

angehörigen als solchen nicht zu, sondern nur den Bürgern, das Bürgerrecht besteht eben „in dem Rechte zur Teilnahme an den Wahlen, sowie in der Befähigung zur Übernahme unbesoldeter Ämter in der Verwaltung und Vertretung der Stadtgemeinde“, andrerseits sind die Bürger nicht bloß berechtigt, sondern auch verpflichtet, solche Ämter zu übernehmen, wer sich ohne einen der gesetzlichen Entschuldigungsgründe weigert, „ein unbesoldetes Amt in der Verwaltung oder Vertretung der Stadtgemeinde zu übernehmen oder das übernommene Amt drei Jahre hindurch zu versehen“ (für die nächsten drei Jahre kann der Bürger die Übernahme desselben oder eines gleichartigen Amtes ablehnen), sowie derjenige, „welcher sich der Verwaltung eines solchen Amtes tatsächlich entzieht“, kann durch Beschluß der Stadtverordneten nicht bloß für den Zeitraum von drei bis sechs Jahren der Ausübung des Bürgerrechtes verlustig erklärt, sondern auch um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden. Gegen den Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt, die Klage steht auch dem Magistrate, also dem an der fleißigen Führung des Ehrenamtes stark interessierten Organe, zu. Diese Bestimmungen ermöglichen, wie wir noch sehen werden, eine Heranziehung weiter Kreise der Bürgerschaft zum ehrenamtlichen Dienste und bilden ein zweckentsprechendes Korrelat zu den politischen Vorrechten der Bürger.

Was die Voraussetzungen zum Erwerbe des Bürgerrechtes anbelangt, so differieren in dieser Hinsicht die einzelnen Städteordnungen in manchen Punkten, allen gemeinsam ist die Knüpfung des Bürgerrechtes an einen gewissen Vermögens-, beziehungsweise Steuer- oder Einkommenszensus. Fast überall ist der Erwerb des Bürgerrechtes an folgende Bedingungen geknüpft: 1. Gemeindeangehörigkeit seit einem Jahre, in Hessen-Nassau seit zwei Jahren, 2. preußische Staatsangehörigkeit, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau genügt aber deutsche Staatsangehörigkeit, 3. Selbständigkeit, worunter die Vollendung des 24. Lebensjahres, das Verfügungsrecht über das Vermögen und dessen Verwaltung, und der Besitz eines eigenen Hausstandes, wenn dieser auch nur aus einem gemieteten möblierten Zimmer bestehen sollte, zu verstehen ist. Wer Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln

empfängt oder im Laufe des letzten Jahres empfangen hat, in Schleswig-Holstein sogar jeder, der eine nach seinem 18. Lebensjahre empfangene öffentliche Armenunterstützung nicht zurückerstattet hat, gilt nicht als selbständig. 4. Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, der Besitz derselben kann nur durch ein gerichtliches Erkenntnis auf Grund der §§ 32 bis 35 des Reichsstrafgesetzbuches aberkannt werden. 5. Rechtzeitige Zahlung der Gemeindeabgaben. 6. Besitz des vorgeschriebenen Vermögens-, Steuer-, beziehungsweise Einkommenszensus, wobei erwähnt wird, daß nach der östlichen und der westfälischen Städteordnung der Besitz eines Wohnhauses im Stadtbezirk oder die Betreibung eines stehenden Gewerbes als Haupterwerbsquelle (in Städten von mehr als 10.000 Einwohnern jedoch mit wenigstens zwei Gehilfen) oder die Veranlagung zur Staatseinkommensteuer (diese wird von Einkommen über 900 Mark erhoben) oder zu einem fingierten Normalsteuersatze von mindestens vier Mark (von Einkommen von 660 bis 900 Mark wird eine nicht zahlbare, also fingierte Staatssteuer von vier Mark veranlagt) oder endlich der Besitz eines Einkommens von mehr als 660 Mark genügt. In Schleswig-Holstein kann im Wege des Lokalstatutes ein erheblich höherer Vermögens-, beziehungsweise Einkommenszensus festgesetzt werden, die übrigen provinziellen Städteordnungen schließen sich im allgemeinen an die Bestimmungen der östlichen Städteordnung an, insbesondere genügt auch in der Rheinprovinz und Hessen-Nassau bereits ein Einkommen von mehr als 660 Mark. Da fast jeder städtische Arbeiter diesen Betrag jährlich verdient, die Gemeinden überdies meistens auch das Einkommen von 660 bis 900 Mark besteuern, sind also auch die unteren Volksschichten zur Erwerbung des Bürgerrechtes qualifiziert. 6. Frauen sind von der Erwerbung des Bürgerrechtes nur in den neuen Provinzen ausgeschlossen, in den alten Provinzen können verheiratete Frauen das Bürgerrecht nicht erwerben, da ihre Steuerzahlungen, Einkommen, Haus- und Grundbesitz dem Ehemanne zuzurechnen ist. 7. Wer die obigen Bedingungen erfüllt, hat das Recht, manchmal auch die Pflicht, das Bürgerrecht zu erwerben, doch sind — auf Grund des Gesetzes vom 14. Mai 1860 in allen alten Provinzen, auf Grund der betreffenden Städteordnungen in Hessen-Nassau und Hannover — die Stadtgemeinden befugt, auf Grund von Ge-

meindebeschlüssen, welche die Genehmigung des Bezirksausschusses erhalten haben, die Entrichtung von Bürgerrechtsgeld bei Erwerb des Bürgerrechtes anzuordnen; ist dies geschehen, dann darf niemand vor Bezahlung des oft ziemlich erheblichen Bürgerrechtsgeldes das Bürgerrecht ausüben. Nur die unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten, die Lehrer und die Geistlichen sind während ihrer Dienstzeit und unmittelbar nach derselben von der Entrichtung des Bürgerrechtsgeldes befreit. Selbstverständlich darf innerhalb derselben Gemeinde das Bürgerrechtsgeld nur einmal verlangt werden. Da diese Abgabe zumal in größeren Städten ziemlich hoch ist (oft 50 Mark und darüber), hält sie viele vom Erwerbe des Bürgerrechtes ab. Über alle Beschwerden und Einsprüche, betreffend den Besitz oder Verlust des Bürgerrechtes und der aus demselben fließenden Rechte, beschließt die Stadtverordnetenversammlung, gegen ihren Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren vor dem Bezirksausschusse statt, welche auch dem Magistrate zusteht.

Außer den Bürgern kommt das städtische Wahlrecht in allen Provinzen mit Ausnahme der Rheinprovinz und Schleswig-Holsteins denjenigen zu, welche, ohne im Stadtbezirk zu wohnen oder sich daselbst aufzuhalten, in der Stadt seit einem Jahre mehr als einer der drei höchstbesteuerten Einwohner sowohl an direkten Staats- als an Gemeindeabgaben entrichten, unter ebenderselben Bedingung kommt in diesen Provinzen das Wahlrecht den juristischen Personen zu. Dieses Wahlrecht der höchstbesteuerten Forensen und juristischen Personen ist bei dem fast überall herrschenden Dreiklassenwahlrecht von einschneidender Bedeutung, um der daraus entstehenden Gefahr der Beherrschung von Städten durch mächtige Industriegesellschaften zu begegnen, bestimmt die jüngste preußische Städteordnung (die für Hessen-Nassau), daß bei der Bildung der drei Klassen die wahlberechtigten juristischen Personen, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften, eingetragenen Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, sowie der Staatsfiskus, ganz außer Betracht zu bleiben haben und erst nachher jener Klasse zuzuteilen sind, welcher sie nach der Höhe der ihnen anzurechnenden Steuerbeträge angehören.

Um nun ein Bild des städtischen Wahlrechtes zu geben, führen wir auf Grund der Tabelle IIIa der Drucksache Nr. 194 der Anlagen zu den stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten im Jahre 1899 (IV. Band) an, daß in Berlin, welches 1890 1,578.794, 1895 1,677.304 Einwohner zählte, die Zahl der Gemeindewähler im Jahre 1891 260.717, im Jahre 1896, beziehungsweise 1897 313.537 betrug, so daß auf 1000 Einwohner im Jahre 1891 166, im Jahre 1896 187 Gemeindewähler entfielen. Bei weitem nicht so tief wie in Berlin reicht das Gemeindewahlrecht in den meisten anderen Städten, in 143 anderen Städten mit über 10.000 Einwohnern, die 1890 4,739.031, 1895 5,371.740 Einwohner zählten, gab es 1891 nur 386.039 Gemeindewähler, 1896/97 590.353, das heißt auf 1000 Einwohner nur 82, beziehungsweise 110. Ähnlich standen die Verhältnisse in 277 kleineren Städten mit zusammen 1,101.368 Einwohnern (im Jahre 1890), hier entfielen auf 1000 Einwohner im Jahre 1891 99, in den Jahren 1896/97 104 Gemeindewähler. Da bei den auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus des preußischen Landtages im Jahre 1893 in Berlin auf 1000 Einwohner 220 Urwähler, in den anderen Städten Preußens 195 Urwähler entfielen, ergibt sich, daß in den Jahren 1896/97 in Berlin zirka 15% der Urwähler, in den anderen Städten zirka 43% kein Gemeindewahlrecht hatten.

C. Zusammensetzung und Wahl der Stadtverordnetenversammlung. Die Stadtverordneten werden von den Gemeindewählern auf sechs Jahre gewählt; im Interesse der größeren Kontinuität der Gemeindeverwaltung scheidet aber je zwei Jahre ein Drittel der Stadtverordneten aus und muß sich einer Neuwahl unterziehen. Da die ganze Organisation der städtischen Verwaltung auf dem Prinzip gegenseitiger Kontrolle des Magistrates und der übrigen städtischen Beamten durch die Stadtverordneten, der Stadtverordneten durch den Magistrat beruht, dürfen die Mitglieder des Magistrates und alle besoldeten Gemeindebeamten keine Stadtverordneten, umgekehrt die Stadtverordneten, die Gemeindeunterbeamten und in Städten über 10.000 Seelen die Gemeindeeinnehmer nicht Mitglieder des Magistrates sein. Der von den Wählern zum Stadtverordneten Gewählte muß sich also mit dieser Stellung begnügen, er hat die Interessen der Gemeinde gegenüber

dem Magistrate und den übrigen städtischen Beamten zu vertreten, er kann und muß eventuell unbesoldete Gemeindeämter übernehmen, besoldete Ämter sind ihm verschlossen, ebenso darf er nicht Mitglied des Magistrates werden, da ja dieser alle Gemeindebeamten, auch die unbesoldeten, zu überwachen hat. Aus ähnlichen Gründen können weder Stadtverordnete noch Mitglieder des Magistrates sein a) diejenigen Beamten und die Mitglieder derjenigen Behörden, durch welche die Aufsicht des Staates über die Städte ausgeübt wird, b) Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer, c) die richterlichen Beamten, zu denen jedoch die Laienmitglieder der Handels-, Gewerbe-, Kaufmanns- und ähnlicher Gerichte nicht zu zählen sind, d) die Beamten der Staatsanwaltschaft und die Polizeibeamten. Um die Entstehung von Familienkoterien hintanzuhalten, bestimmt endlich das Gesetz, daß Vater und Sohn, sowie Brüder nicht zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein dürfen, im Magistrat und in der Stadtverordnetenversammlung dürfen außer Vater, Sohn und Brüdern auch noch Schwiegervater und Schwiegersohn nicht zu gleicher Zeit sitzen, im Magistrate dürfen sogar außer Vater, Sohn, Brüdern, Schwiegervater und Schwiegersohn auch Schwäger nicht zugleich Mitglieder sein. Gast- und Schankwirte können nicht Bürgermeister sein, da dieser als Ortspolizeibehörde die Aufsicht über Gast- und Schankwirtschaften auszuüben hat. — Hervorzuheben ist noch, daß mindestens die Hälfte der Stadtverordneten aus Hausbesitzern, also aus Personen, die in der Regel mit stärkeren Banden mit der Stadt verknüpft sind, zu bestehen hat. In vielen Fällen wurde geklagt, daß dieses Privilegium der Hausbesitzer auf manchen Gebieten der kommunalen Verwaltung, zum Beispiel in der Wohnungsfrage, störend gewirkt hat.

Aus wieviel Mitgliedern die Stadtverordnetenversammlung zu bestehen hat, bestimmt das Statut; in der Regel sind nach der östlichen Städteordnung in Städten mit weniger als 2500 Einwohnern 12 Stadtverordnete zu wählen, in Städten von 2500 bis 5000 Einwohnern 18, in solchen mit 10.001 bis 20.000 30, mit 30.001 bis 50.000 42, mit 90.001 bis 120.000 60 usw. Die Wahl hat überall mündlich zu erfolgen, geheime Wahlen finden nur in Frankfurt a. M. statt; in Frankfurt a. M., Hannover, Neuvorpommern und Schleswig-Holstein werden die Stadtverordneten

nach Bezirken mit gleichem Stimmrecht der Bürger gewählt, in allen anderen Provinzen gilt das Dreiklassenwahlrecht; hier werden die Gemeindewähler nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden Staats-, Gemeinde-, Kreis- und Provinzialsteuern in eine Liste in der Weise eingetragen, daß der Höchstbesteuerte an der Spitze der Liste steht, und die übrigen Wähler in der Reihenfolge ihrer Steuerleistung sich an ihn reihen, so daß der am niedrigsten Besteuerte am Ende der Liste steht. Hierauf wird die Summe der Steuerleistung aller Wähler berechnet und durch 3 geteilt, der oder die Höchstbesteuerten, die ein Drittel dieser Summe an Steuern zahlen, bilden die erste Klasse, diejenigen, die das folgende Drittel an Steuern entrichten, die zweite, die übrigen die dritte Klasse. Dieses reine Dreiklassensystem ließ sich nicht aufrechterhalten; seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden nämlich in Preußen nach und nach die direkten Steuern der ärmeren Bevölkerung teils aufgehoben, teils wesentlich erniedrigt, dagegen die Steuerleistungen der wohlhabenderen Bevölkerung wesentlich erhöht, infolge dieser sozialen Umgestaltung der direkten Besteuerung wurde automatisch die Zahl der Gemeindewähler erster und zweiter Klasse immer kleiner und damit die gesellschaftliche Grundlage der städtischen Selbstverwaltung immer schmäler. Um nur die markantesten Beispiele hervorzuheben, sei angeführt, daß bereits durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 alle Personen mit einem Einkommen von weniger als 420 Mark, das heißt damals mehr als die Hälfte der Bevölkerung, von der Klassensteuer befreit wurden. Zehn Jahre später wurden durch das Gesetz vom 26. März 1883 von der staatlichen Klassensteuer alle Personen mit einem Einkommen bis 900 Mark befreit, dagegen wurde durch das Gesetz vom 24. Juni 1891 unter Aufhebung der früheren Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer eine progressive Einkommensteuer geschaffen, die die Minderbemittelten gegen früher entlastete, dagegen die größeren Einkommen desto schwerer belastete. Die Progression wurde durch das Gesetz vom 26. Mai 1909 erheblich gesteigert (die Steuer wurde je nach der Höhe des Einkommens um 5 bis 25% erhöht), überdies unterliegen seit Erlaß des Gesetzes vom 14. Juli 1893 die Personen mit einem Reinvermögen von über 20.000 Mark unbedingt, die mit einem Vermögen von 6000 bis 20.000

Mark dann, wenn ihr Einkommen mehr als 900 Mark beträgt, der Ergänzungssteuer (Vermögenssteuer) und auch diese Steuer wurde im Jahre 1909 um 25% erhöht. Seitdem durch das Gesetz vom 14. Juli 1893 der Staat auf die Erhebung der Grund- und der Gebäudesteuer zu Gunsten der Gemeinden verzichtete, wurden in den Städten immer häufiger diese Steuern statt nach dem Ertrage nach dem Werte des Grundstückes erhoben, was den Haus- und Grundbesitz ganz unverhältnismäßig stärker belastete. Auf dem Gebiete der Gewerbesteuer führen wir nur an, daß durch das Gesetz vom 24. Juni 1891 alle Gewerbebetriebe mit einem Jahresertrage von unter 1500 Mark, beziehungsweise mit einem Anlage- oder Betriebskapital von unter 3000 Mark von dieser Steuer befreit wurden, wodurch die Zahl der Steuerträger zirka um die Hälfte vermindert wurde. Nachdem im Jahre 1893 auch diese Steuer den Gemeinden überwiesen wurde, sind in vielen Gemeinden neue Grundsätze über die Erhebung dieser Steuer durch Ortsstatut erlassen worden, wodurch namentlich die Großbetriebe ganz unverhältnismäßig stärker belastet wurden. Um den vorauszusehenden Wirkungen der großen Steuerreformen des Jahres 1891 auf das Gemeindewahlrecht zu begegnen, bestimmte bereits das Gesetz vom 24. März 1891, daß bei der Eintragung in die Wählerliste für jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person an Stelle dieser Steuer ein Betrag von drei Mark zur Anrechnung zu bringen ist. Daß diese Bestimmung die „Proletarisierung" des Gemeindewahlrechtes nicht aufgehalten hat, geht daraus hervor, daß die Zahl der Gemeindewähler in Berlin in der ersten Klasse von 3555 im Jahre 1891 auf 961 im Jahre 1896/97 fiel, in der zweiten von 18.030 auf 8408, in 143 anderen Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern fiel gleichzeitig die Zahl der Gemeindewähler in der ersten Klasse von 14.643 auf 8593, in der zweiten von 56.957 auf 46.172, ebenso in 277 kleineren Städten in der ersten Klasse von 6657 auf 4678, in der zweiten von 18.805 auf 16.235. Die Folge dieser durch die Steuerreform bewirkten Umwälzungen im Gemeindewahlrecht war, daß im Jahre 1896/97 von je 1000 Gemeindewählern in Berlin nur drei in der ersten, 970 in der dritten Klasse wählten, in den 143 anderen größeren Städten 15 in der ersten, 907 in der dritten, in den 277 kleineren Städten 38 in der ersten, 829

in der dritten. Danach wurden zwei Drittel der Stadtverordneten in Berlin von 3% der Gemeindewähler gewählt, in anderen größeren Städten von 9%, in kleineren Städten von 17%. Um demgegenüber das Gemeindewahlrecht wieder auf den Stand vom Jahre 1891 zurückzuverbessern, traf das Gesetz vom 3. März 1900 einige Bestimmungen, von denen als wichtigste anzuführen ist, daß in den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern jeder Gemeindewähler, dessen Steuerleistung die durchschnittliche Steuerleistung der Gemeindewähler übersteigt, unbedingt der zweiten, eventuell selbst der ersten Klasse zuzuweisen ist, die Gemeinde kann aber an Stelle dieser Bestimmung im Wege eines Ortsstatutes statt der Drittelung die Zwölftelung anordnen, in diesem Falle haben auf die Wähler der ersten Klasse fünf Zwölftel, auf die der zweiten vier Zwölftel, auf die der dritten drei Zwölftel der in der Gemeinde gezahlten Steuern zu entfallen. Die Regierung berechnete, daß bei Anwendung dieser Bestimmung das Gemeindewahlrecht in den Städten ziemlich genau dem Stande vom Jahre 1891 entsprechen würde; in Berlin hätten unter Zugrundelegung der Wählerlisten vom Jahre 1896/97 von je 1000 Wahlberechtigten in der ersten Klasse 7, in der zweiten 93, in der dritten 900 zu wählen, in den anderen Städten mit über 10.000 Einwohnern 22 in der ersten, 160 in der zweiten, 818 in der dritten Klasse, in den kleineren Städten 49 in der ersten, 194 in der zweiten, 757 in der dritten. Immerhin werden also auch nach der Reform des Jahres 1900 zwei Drittel der Stadtverordneten in Berlin von 10% der Gemeindewähler gewählt, in den anderen größeren Städten von 18%, in den kleineren Städten von 24%. Daraus geht hervor, daß in den Gemeindestuben der preußischen Städte zwar so ziemlich alle Bevölkerungsschichten vertreten sind; die Mehrheit der Stadtverordneten wird von den besitzenden Klassen gewählt, diese sind nicht nur durch ihre Steuerleistung, sondern auch durch die hauptsächlich von ihnen geleisteten ehrenamtlichen Dienste die eigentlichen Träger der städtischen Selbstverwaltung.

Bei einer Darstellung des preußischen Gemeindewahlrechtes darf nicht außer acht gelassen werden, daß die sogenannten intelligenten Berufe gar keine Privilegien besitzen, das Wahlrecht der Intelligenz hängt ebenso wie das der anderen Berufe aus-

schließlich von der Steuerleistung ab. Hiezu kommt, daß bis zum Jahre 1909 die Gemeinden das Diensteinkommen der Geistlichen, Lehrer und niederen Kirchendiener überhaupt nicht, das Diensteinkommen der unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten nur mit dem halben Betrage zur Gemeindeeinkommensteuer heranziehen durften, was in vielen industriearmen Städten die Gemeindeeinnahmen um 15 bis 30% verminderte und zur Folge hatte, daß die Beamten in der Regel in der dritten Klasse wahlberechtigt waren. Erst das Gesetz vom 16. Juni 1909 beseitigte zum Teil dieses Steuerprivilegium der Beamten, nach diesem Gesetze können die nach dem 31. März 1909 angestellten Beamten, Lehrer und niederen Kirchendiener in ebendenselbem Maße zur Gemeindeeinkommensteuer herangezogen werden, wie die übrigen Staatsbürger; nur dann, wenn diese Steuer 125% der Staatseinkommensteuer überschreiten sollte, dürfen die darüber hinausgehenden Gemeindesteuerzuschläge nur das außerdienstliche Einkommen der Beamten treffen. Erst auf Grund dieser Bestimmungen wird nach und nach die Hauptmasse der „Intelligenz“ in die zweite Klasse hinaufrücken. Die Abstufung des Wahlrechtes ausschließlich nach der Steuerleistung hat seinerzeit den Zweck verfolgt, den politischen Strömungen, die in den Fünfzigerjahren nur die intelligenten Schichten der Gesellschaft erfaßt haben, das Eindringen in die Gemeindestube zu erschweren. Als später unter dem Einflusse der Presse, der Wahlvereine usw. auch die Masse der Bevölkerung sich politisch zu betätigen begann, konnte der Rückschlag auf das Gemeindeleben nicht ausbleiben, und gegenwärtig stehen sich fast überall in den Städten bei den Stadtverordnetenwahlen ebendieselben politischen Parteien gegenüber, wie etwa bei den Wahlen zum Abgeordnetenhause. Allerdings ist dafür gesorgt, daß der parteipolitische Charakter der Mehrheiten in den Stadtverordnetenversammlungen nicht zersetzend auf das Gemeindeleben und die öffentliche Verwaltung zurückwirke.

Zunächst ist zu betonen, daß zur Sicherung der Reinheit der Wahlen sehr wirksame Maßnahmen getroffen wurden. Die Wahlen haben je zwei Jahre im November stattzufinden, jedes Jahr hat der Magistrat die von ihm geführte Liste der stimmfähigen Bürger, welche die erforderlichen Eigenschaften derselben

nachweist und die Wahlklassen abteilt, vom 15. bis zum 30. Juli in einem oder mehreren zur öffentlichen Kenntnis gebrachten Lokalen offen zu legen, über die gegen die Richtigkeit der Liste erhobenen Einsprüche der Gemeindeangehörigen hat die Stadtverordnetenversammlung bis zum 15. August zu beschließen, gegen die Beschlüsse derselben findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren bei dem Bezirksausschusse statt, die Klage steht auch dem Magistrate zu. Bei der Wahl haben die Bürger persönlich zu erscheinen, durch Bevollmächtigte dürfen nur die Forensen und die juristischen Personen stimmen. Gegen das stattgehabte Wahlverfahren kann von jedem stimmfähigen Bürger innerhalb zwei Wochen nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses Protest erhoben werden, über den Protest beschließt die Stadtverordnetenversammlung, diese ist verpflichtet, „bei erheblichen Unregelmäßigkeiten“ die Wahlen für ungültig zu erklären, gegen den Beschluß der Stadtverordneten findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren in erster Instanz vor dem Bezirksausschusse, in zweiter beim Oberverwaltungsgerichte statt, die Klage steht auch dem Magistrate zu. Über die Frage, ob „erhebliche Unregelmäßigkeiten“ vorgekommen und die Wahlen zu annullieren sind, haben also die Verwaltungsgerichte im öffentlichen, kontradiktorischen Verfahren zu entscheiden.

D. Wahl und Zusammensetzung des Magistrates. Die stärkste Garantie gegen eine parteipolitische Gemeindeverwaltung bildet die Zusammensetzung und die amtliche Stellung des Magistrates. Daß gewisse Personen, und vor allem die Stadtverordneten nicht Mitglieder des Magistrates sein können, haben wir schon oben ausgeführt. In allen Städten mit Magistratsverfassung besteht der Magistrat aus besoldeten und unbesoldeten Mitgliedern, die unbesoldeten heißen Schöffen (auch Stadträte, Ratsherren, Ratsmänner), sie dürfen ebenso wie die Stadtverordneten weder Gehalt noch Remuneration erhalten, nur die baren Auslagen, welche ihnen aus der Ausrichtung von Aufträgen entstehen, dürfen ihnen vergütet werden. Stets besoldet ist der Bürgermeister, der in den großen Städten den Titel Oberbürgermeister führt; außer dem Bürgermeister, der in der Regel Jurist ist, können die Stadtverordneten, wo das Bedürfnis es erfordert, noch einen oder mehrere besoldete Magistratsmitglieder bestellen, es sind dies

in der Regel ein rechtskundiger Syndikus, ein Kämmerer, ein Baurat, ein Schulrat, ein Stadtphysikus usw. Die Festsetzung der Besoldung sowohl des Bürgermeisters als auch der besoldeten Magistratsmitglieder unterliegt in allen Fällen der Genehmigung des Bezirksausschusses; der Regierungspräsident ist „ebenso befugt als verpflichtet, zu verlangen, daß ihnen die zu einer zweckmäßigen Verwaltung angemessenen Besoldungsbeträge bewilligt werden". Ebenso wie der Bürgermeister sind auch die anderen besoldeten Magistratsmitglieder in der Regel Berufsbeamte, während die Schöffen im praktischen Leben stehende Laien (Kaufleute, Gewerbetreibende, Ärzte, Rentiers usw.) sind. In allen Städten ist endlich Mitglied des Magistrates der Beigeordnete oder zweite Bürgermeister, der den Bürgermeister zu vertreten hat und entweder fest besoldet und dann in der Regel Berufsbeamter oder aber unbesoldet und dann Laie ist. Unbesoldeten Beigeordneten darf — aber nur mit Genehmigung des Bezirksausschusses — eine feste Remuneration („Entschädigungsbetrag") bewilligt werden. Die Zahl der Schöffen beträgt, insofern das Ortsstatut nicht etwas anderes bestimmt, in den östlichen Provinzen in den Städten mit weniger als 2500 Einwohnern zwei, in den Städten mit 2500 bis 10.000 Einwohnern vier, bei 10.001 bis 30.000 Einwohner sechs, bei 30.001 bis 60.000 acht usw., der ganze Magistrat besteht also in den kleinsten Städten aus vier Mitgliedern (Bürgermeister, Beigeordnete und zwei Schöffen), in den größeren Städten ist ihre Zahl beträchtlich größer, Städte von 20.000 bis 30.000 Einwohner pflegen außer den sechs Schöffen bereits drei besoldete Mitglieder (Bürgermeister, Beigeordnete und Stadtbaurat) zu zählen, in den Großstädten von etwa 150.000 Einwohnern treten zu zwölf Schöffen etwa neun besoldete Mitglieder, immer ist aber die Zahl der Schöffen größer, als die der besoldeten Berufsbeamten im Magistrat. In den Städten mit über 100.000 Einwohnern ist der Magistrat beschlußfähig, wenn ein Drittel, in den anderen, wenn die Hälfte seiner Mitglieder zugegen ist. Alle Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt. Vorsitzender des Magistrates und Leiter der ganzen städtischen Verwaltung ist der Bürgermeister, da auf ihm in erster Linie die Verantwortung lastet, ist er befugt, in Fällen, in welchen die vorherige Beschlußnahme durch den

Magistrat einen nachteiligen Zeitverlust verursachen würde, die dem Magistrate obliegenden Geschäfte vorläufig allein zu besorgen und dem Magistrate in der nächsten Sitzung behufs der Bestätigung oder anderweitigen Beschlußnahme Bericht zu erstatten. Glaubt der Bürgermeister, daß der Beschluß des Magistrates dessen Befugnisse überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig sei, das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, so ist er verpflichtet, die Ausführung eines solchen Beschlusses abzulehnen. Erfolgt die Beanstandung wegen Gesetz- oder Rechtswidrigkeit des Beschlusses, respektive wegen Kompetenzüberschreitung, dann kann der Magistrat die Verfügung des Bürgermeisters durch Klage beim Bezirksausschusse (also im Verwaltungsstreitverfahren) anfechten, wurde die Ausführung des Beschlusses abgelehnt, weil dieser das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletze, dann beschließt der Bezirksausschuß (im Beschlußverfahren) über die zwischen dem Bürgermeister und dem Kollegium entstandene Meinungsverschiedenheit, „wenn von einem Teile auf Entscheidung angetragen wird und die Angelegenheit nicht auf sich beruhen kann“.

Was die Bestellung des Magistrates anbelangt, so gelten sehr verschiedene Systeme. In Neuvorpommern und Rügen wird der Bürgermeister vom König auf Lebenszeit ernannt, im übrigen ergänzt sich der Magistrat durch Selbstwahl. Anklänge an diese an die Verhältnisse früherer Jahrhunderte erinnernde Art der Magistratswahl finden wir auch in Schleswig-Holstein, hier werden der Bürgermeister, der Beigeordnete und die übrigen Magistratsmitglieder (Ratsverwandte genannt) von der gesamten Bürgerschaft aus drei Kandidaten gewählt, welche für jede Stelle von einer Kommission, die zur Hälfte aus Stadtverordneten, zur Hälfte aus den vorhandenen Magistratsmitgliedern besteht, präsentiert werden, die Wahl des Bürgermeisters und des Beigeordneten bedarf der Bestätigung des Regierungspräsidenten, beziehungsweise in Städten über 10.000 Einwohner des Königs. In Hannover werden die Magistratsmitglieder (Senatoren genannt) von den vorhandenen Magistratspersonen und einer gleichen Anzahl Bürgervorsteher in vereinigter Versammlung durch absolute Stimmenmehrheit gewählt, jede Wahl bedarf der Bestätigung des Regierungspräsidenten, die Wahl des Bürgermeisters und des Bei-

geordneten in Städten von mehr als 10.000 Einwohnern die des Königs. Die Mitglieder des Magistrates werden auf Lebenszeit gewählt, können jedoch auch wider ihren Willen nach Ablauf von je 12 Jahren nach der Wahl auf Antrag des Magistrates und der Bürgervorsteher vom Minister des Innern in den Ruhestand versetzt werden. In Frankfurt am Main wird der Oberbürgermeister vom König auf Grund eines Ternovorschlages der Stadtverordneten auf zwölf Jahre ernannt, der König ist aber an den Vorschlag nicht gebunden. Der Bürgermeister und die übrigen Magistratsmitglieder werden von den Stadtverordneten gewählt, eine Bestätigung (und zwar des Königs) braucht nur die Wahl des Bürgermeisters. In allen übrigen Provinzen werden alle Magistratsmitglieder von den Stadtverordneten gewählt, nur in Hessen-Nassau haben bei der Wahl des Bürgermeisters und des Beigeordneten außer den Stadtverordneten auch die unbesoldeten Mitglieder des Magistrates (die Schöffen) Stimmrecht. Der unbesoldete Beigeordnete und die Schöffen werden auf sechs Jahre gewählt, je drei Jahre scheidet die Hälfte der Schöffen aus, kann aber wiedergewählt werden. Der Bürgermeister und alle besoldeten Magistratsmitglieder werden auf zwölf Jahre gewählt, doch ist auch die Wahl auf Lebenszeit zulässig. Wird der auf zwölf Jahre Gewählte nach abgelaufener Wahlperiode nicht wiedergewählt oder früher dienstunfähig, so muß ihm die Stadt eine Pension gewähren, diese beträgt, sofern nicht mit Genehmigung des Bezirksausschusses eine andere Vereinbarung getroffen ist, nach sechsjähriger Dienstzeit ein Viertel des Gehaltes, nach zwölfjähriger die Hälfte usw. Der klare Sinn aller dieser Bestimmungen ist, die besoldeten Magistratsmitglieder von den Stadtverordneten unabhängig zu machen, gegenüber den wechselnden Schöffen sollen sie das bleibende Element der Stadtverwaltung bilden, gegenüber den von politischen Parteien abhängigen Stadtverordneten sollen sie im stande sein, das Gesetz, das allgemeine und das Gemeindeinteresse wahren zu können, andrerseits wird den Stadtverordneten die Möglichkeit nicht abgeschnitten, unfähige Magistratsmitglieder nicht wieder zu wählen, allerdings erfordert dies finanzielle Opfer, desto größere Sorgfalt müssen die Stadtverordneten bei der Wahl der besoldeten Magistratsmitglieder anwenden. Hervorzuheben ist, daß in früheren Jahrzehnten die Stadtver-

tretungen gar oft bei der Wahl der Bürgermeister und anderer besoldeter Magistratsmitglieder nur Parteiangehörige wählten, sie machten dabei oft so schlechte Erfahrungen, daß gegenwärtig bei der Wahl die Tüchtigkeit der Bewerber den Ausschlag zu geben pflegt. Speziell tüchtige Kräfte werden — bei dem gegenseitigen Wettbewerb der Städte oft mit großen Geldopfern — für den Bürgermeisterposten gewonnen, da die Erfahrung gelehrt hat, daß die kraftvolle Initiative eines bewährten Bürgermeisters für den kommunalen Fortschritt ausschlaggebend zu sein pflegt. Mit Nachdruck ist hervorzuheben, daß in allen alten preußischen Provinzen die Wahl aller Magistratsmitglieder der Bestätigung bedarf (auch in Hessen-Nassau bedürfen keiner Bestätigung nur die Schöffen), die Bestätigung steht in der Regel dem Regierungspräsidenten zu, nur hinsichtlich der Bürgermeister und der Beigeordneten in Städten von mehr als 10.000 Einwohnern ist sie dem König vorbehalten. Auf Grund des Zuständigkeitsgesetzes kann der Regierungspräsident die Bestätigung der Wahl eines Magistratsmitgliedes nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses versagen, lehnt jedoch der Bezirksausschuß die Zustimmung ab, so kann dieselbe durch den Minister des Innern ergänzt werden. Wird die Bestätigung versagt, so haben die Stadtverordneten zu einer neuen Wahl zu schreiten, wird auch diese Wahl nicht bestätigt oder wählen die Stadtverordneten den nach der ersten Wahl nicht Bestätigten, dann ist der Regierungspräsident berechtigt, die Stelle einstweilen auf Kosten der Stadt kommissarisch solange verwalten zu lassen, bis die Stadtverordneten eine Wahl treffen (dies können sie jederzeit), die bestätigt wird. Die Regierung hat also bei der Besetzung der Magistratsstellen ein entscheidendes Wort behalten, gegenwärtig ist zwar die Bestätigung der Magistratsmitglieder meist eine Formsache, immerhin schließt die Regierung Angehörige einiger politischen Parteien prinzipiell von dem Amte eines Magistratsmitgliedes aus.

Alle Mitglieder des Magistrates, also auch die Schöffen, gelten als mittelbare Staatsbeamte, infolgedessen unterliegen sie, falls sie die Pflichten, die ihnen ihr Amt auferlegt, verletzen oder „sich durch ihr Verhalten in oder außer dem Amte der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens, die ihr Beruf erfordert, unwürdig zeigen“, den Bestimmungen des Beamtendis-

ziplinargesetzes vom 21. Juli 1852, können also im Falle eines Disziplinarvergehens mit Entfernung aus dem Amte, beziehungsweise mit einer Ordnungsstrafe (Warnung, Verweis, Geldbuße) belegt werden. Die Handhabung der Disziplinargewalt stand früher in erster Instanz den Regierungen, beziehungsweise dem Berliner Disziplinarhof, in zweiter dem Staatsministerium, also denselben Behörden, wie bei den unmittelbaren Staatsbeamten, zu. Auf Grund des § 20 des Zuständigkeitsgesetzes hat gegenwärtig gegen die Bürgermeister, Beigeordneten und sonstigen Magistratsmitglieder — an Stelle der Bezirksregierung — der Regierungspräsident Ordnungsstrafen festzusetzen, gegen die Strafverfügungen des Regierungspräsidenten findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten, gegen den auf die Beschwerde ergehenden Beschluß des Oberpräsidenten findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte statt. Ist das Dienstvergehen mit Entfernung aus dem Amte zu bestrafen, dann hat der Regierungspräsident, beziehungsweise (bei Bürgermeistern und Beigeordneten in Städten über 10.000 Einwohnern) der Minister des Innern die Einleitung des Verfahrens zu verfügen, er ernennt auch den Untersuchungskommissär, die entscheidende Disziplinarbehörde erster Instanz ist — an Stelle der Bezirksregierung, beziehungsweise bei Bürgermeistern und Beigeordneten größerer Städte an Stelle des Disziplinarhofes — der Bezirksausschuß, Disziplinarbehörde zweiter Instanz ist — an Stelle des Staatsministeriums — das Oberverwaltungsgericht. In allen Fällen ist also das Oberverwaltungsgericht, beziehungsweise dessen 1889 errichtete Disziplinarsenat, die oberste Disziplinarbehörde der Magistratsmitglieder und damit steht ihre gesetzliche Stellung gegenüber den Staatsbehörden unter richterlicher Kontrolle. Die Folge davon ist, daß in kommunalen Angelegenheiten der Stadt auch der Magistrat von der Staatsbehörde unabhängig ist, in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung oder nach österreichischem Rechte im übertragenen Wirkungskreise nehmen auch diese Vorschriften den Staatsbehörden nicht die Möglichkeit, den unbedingten Gehorsam des Magistrates, beziehungsweise des Bürgermeisters gegenüber rechtlich zulässigen Anordnungen der vorgesetzten staatlichen Behörde zu erzwingen. Hervorzuheben ist,

daß ebenso wie die unmittelbaren auch die mittelbaren Staatsbeamten, also auch die Magistratsmitglieder, verpflichtet sind, sich von jeder Agitation gegen die Regierung bei den politischen Wahlen fernzuhalten, und es sind Fälle vorgekommen, daß das Oberverwaltungsgericht auf Entfernung aus dem Amte von Schöffen erkannte, die bei Reichstagswahlen Flugzetteln zu Gunsten einer angeblich staatsfeindlichen Partei verteilten. Die Stadtverordneten unterliegen selbstverständlich keinen Disziplinargesetzen; verletzt ein Stadtverordneter die zur Aufrechthaltung der Ordnung, beziehungsweise zur Sicherung eines pünktlichen Erscheinens in der Sitzung erlassenen Bestimmungen der Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung, so kann er von dieser Versammlung mit Geldbußen bis zu 15 Mark, eventuell sogar mit der — auf eine gewisse Zeit oder für die Dauer der Wahlperiode — zu verhängenden Ausschließung aus der Versammlung gestraft werden; gegen diesen Beschluß darf sowohl der Gestrafte, als auch der Magistrat die Verwaltungsklage beim Bezirksausschusse, eventuell Oberverwaltungsgerichte erheben.

E. Wirkungskreis des Stadtverordnetenkollegiums und des Magistrates in Kommunalangelegenheiten. Die wichtigsten Organe der städtischen Kommunalverwaltung sind Magistrat und das Stadtverordnetenkollegium, dabei ist in allen Provinzen in den Städten mit Magistratsverfassung der Magistrat als das eigentliche Herz der Kommunalverwaltung anzusehen, von ihm, beziehungsweise von seinem Vorsitzenden, dem Bürgermeister, kommt alle Initiative, in ihm vereinigen sich alle Fäden der Verwaltung, er wird in erster Linie für das Wohl und Wehe der Stadt verantwortlich gemacht, ihm gegenüber haben die Stadtverordneten mehr die negative Aufgabe, zu verhindern, daß leichtsinnig oder gar unreell gewirtschaftet würde. Mit Ausnahme der Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein gelten über das gegenseitige Verhältnis der beiden städtischen Kollegien folgende Vorschriften:

Magistrat und Stadtverordnete bilden streng gesonderte Kollegien. Vor allem ist der Bürgermeister nicht Vorsitzender des Stadtverordnetenkollegiums, dieses wählt vielmehr jährlich einen eigenen Vorsitzenden, den Stadtverordnetenvorsteher, sowie einen Stellvertreter desselben, die Wahl bedarf selbstverständlich

keiner Bestätigung. Der Stadtverordnetenvorsteher hat die Sitzungen der Stadtverordneten einzuberufen, er muß es tun, wenn es von einem Viertel der Mitglieder oder aber vom Magistrat verlangt wird. Zu allen Sitzungen muß der Magistrat geladen werden, er kann sich durch Abgeordnete in der Sitzung vertreten lassen und muß gehört werden, so oft er es verlangt. Umgekehrt können auch die Stadtverordneten verlangen, daß Abgeordnete des Magistrates in der Sitzung erscheinen. Die Kompetenz der Stadtverordneten ist ausschließlich — außer Wahlen — ein beschließende und eine kontrollierende. Das Gesetz bestimmt, daß die Stadtverordneten über die Benützung des Gemeindevermögens, über die Festsetzung des Normaletats aller Besoldungen und über die Gehälter der städtischen Beamten überhaupt, über den Haushaltsetat und die Ausgaben, welche außer dem Etat geleistet werden sollen usw. zu beschließen haben, untersagt ihnen, über andere als Gemeindeangelegenheiten, also insbesondere über politische Fragen, zu beraten, verpflichtet sie, über alle Gegenstände, welche ihnen durch die Aufsichtsbehörde vorgelegt werden, ihr Gutachten abzugeben, und enthält auch die wichtige allgemeine Vorschrift, daß sie „über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrate überwiesen sind", zu beschließen haben. Die Stadtverordneten dürfen ihre Beschlüsse in keinem Falle selbst zur Ausführung bringen, die Ausführung ist Sache des Magistrates oder besonderer Deputationen. Der Magistrat ist nicht nur verpflichtet, die Ausführung jedes Beschlusses der Stadtverordneten zu untersagen, welcher deren Befugnisse überschreitet, gesetz- und rechtswidrig ist, das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt, das Gesetz bestimmt überdies ausdrücklich, daß die Beschlüsse der Stadtverordneten, die Angelegenheiten betreffen, welche durch das Gesetz dem Magistrate zur Ausführung überwiesen sind, der Zustimmung desselben bedürfen, in den meisten Kommunalangelegenheiten muß also der Magistrat den Beschluß der Stadtverordneten nur dann ausführen, wenn er ihm ausdrücklich zugestimmt hat. Versagt der Magistrat seine Zustimmung oder sistiert er den Beschluß wegen Gefährdung des Staats- oder Gemeindeinteresses, so hat er die Gründe den Stadtverordneten mitzuteilen. Erfolgt hierauf keine Verständigung, zu deren Herbeiführung sowohl von dem

Magistrate als den Stadtverordneten die Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission verlangt werden kann, dann hat die Angelegenheit auf sich zu beruhen; ist dies nicht möglich, beschließt der Bezirksausschuß über die Meinungsverschiedenheit, aber nur, wenn von einem Teile auf Entscheidung angetragen wird. Hat der Magistrat den Beschluß der Stadtverordneten wegen Kompetenzüberschreitung oder Rechtswidrigkeit sistiert, dann steht den Stadtverordneten die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu, und zwar in erster Instanz vor dem Bezirksausschusse. — Aus all dem geht hervor, daß Stadtverordnete und Magistrat in Kommunalangelegenheiten zueinander nicht im Verhältnisse der Über- und Unterordnung stehen, sondern im allgemeinen einander gleichgeordnet sind.

Der Geschäftskreis des Magistrates umfaßt in Kommunalangelegenheiten außer der Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Stadtverordneten noch insbesondere die Verwaltung der städtischen Gemeindeanstalten, beziehungsweise Beaufsichtigung jener Gemeindeanstalten, für welche besondere Verwaltungen eingesetzt sind, die Verwaltung der Einkünfte der Stadtgemeinde, die Überwachung des Rechnungs- und Kassenwesens (Kassenrevisionen müssen stets Stadtverordnete zugezogen werden), die Anweisung der Einnahmen und Ausgaben auf Grund des Haushaltsetats, die Verwaltung des Eigentums der Stadtgemeinde und Wahrung der Rechte der Stadt, Aufbewahrung der Urkunden und Akte, Verteilung der städtischen Gemeindeabgaben und Dienste auf die Verpflichteten und Beitreibung derselben usw. Der Magistrat hat auch die Stadt nach außen zu vertreten und namens derselben mit Behörden und Privatpersonen zu verhandeln, den Schriftwechsel zu führen und die Gemeindeurkunden zu vollziehen. Die Kontrolle der städtischen Verwaltung ist wiederum Sache der Stadtverordnetenversammlung, diese ist berechtigt, sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen Überzeugung zu verschaffen und darf zu diesem Zwecke von dem Magistrate die Einsicht der Akten verlangen und Untersuchungsausschüsse ernennen, zu welchen der Bürgermeister ein Mitglied des Magistrates abzuordnen befugt ist. Selbstverständlich ist auch die Prüfung und Feststellung der Rechnungsabschlüsse und die Erteilung der Decharge Sache der Stadtverordneten.

Die Gleichstellung beider städtischer Kollegien tritt noch augenfälliger zum Vorschein in Hannover und Schleswig-Holstein. In Hannover versammeln sich die Bürgervorsteher entweder auf Einladung des Magistrates zu gemeinsamen Sitzungen mit diesem oder auf Berufung ihres Vorstandes, „des Wortführers", zu besonderen Sitzungen ihres Kollegiums allein. In der gemeinsamen Sitzung hat der Vorstand des Magistrates (der Bürgermeister) den Vorsitz, die Beratung ist in der Regel gemeinschaftlich, die Abstimmung gesondert. Stimmen die Beschlüsse beider Kollegien nicht überein, so findet eine nochmalige Beratung statt; bleibt auch diese erfolglos, so tritt die Beschlußfassung des Bezirksausschusses ein. Ganz ähnlich verhält sich die Sache in Schleswig-Holstein, hier hält der Magistrat sowohl gemeinschaftliche Sitzungen mit den Stadtverordneten, als auch besondere Sitzungen für sich ab, die Stadtverordneten dagegen versammeln sich in der Regel nur gemeinschaftlich mit dem Magistrat auf Berufung des Bürgermeisters. Zu einem gültigen Gemeindebeschlusse gehört Beschlußfähigkeit eines jeden Kollegiums und übereinstimmender Beschluß beider. Einigen sich die beiden Kollegien auch bei wiederholter gemeinschaftlicher Beratung nicht, so bleibt die Sache, soweit das Gesetz nicht ein anderes bestimmt, auf sich beruhen.

F. Hauptunterschiede zwischen der Magistrats- und der Bürgermeisterverfassung. Die Bürgermeisterverfassung ist Norm nur in der Rheinprovinz, sie hat sich dort als Denkmal der französischen Gemeindegesetzgebung des Kaiserreiches erhalten, jedoch kann nach der rheinischen Städteordnung auch in der Rheinprovinz die oben dargestellte Magistratsverfassung eingeführt werden, wenn dies die Stadtverordneten nach zweimal, mit einem Zwischenraum von mindestens acht Tagen, vorgenommener Beratung beschließen und der Bezirksausschuß zustimmt. Umgekehrt kann unter genau denselben Bedingungen in den übrigen Provinzen (mit Ausnahme Hannovers), in denen die Magistratsverfassung die Norm bildet, die Bürgermeisterverfassung eingeführt werden, doch ist zu betonen, daß nach der östlichen Städteordnung die Einführung der Bürgermeisterverfassung nur in Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern zulässig ist. Von dieser gesetzlichen Ermächtigung ist nicht überall Gebrauch ge-

macht worden, während z. B. in Posen fast alle Städte mit unter 2500 Einwohnern (zusammen 60 Städte) die Bürgermeisterverfassung eingeführt haben, gibt es solcher Städte in Schlesien sehr wenig, in Westpreußen gar keine. Die Hauptunterschiede zwischen der Magistrats- und der Bürgermeisterverfassung sind folgende:

1. An Stelle des fehlenden Magistrates ist Ortsbehörde der Bürgermeister, neben ihm sind in der Rheinprovinz zwei oder, wo es das Bedürfnis erfordert, mehrere Beigeordnete zu wählen. In den östlichen Provinzen werden außer dem Bürgermeister nur noch zwei oder drei Schöffen gewählt, in Hessen-Nassau überdies ein Beigeordneter. Die Beigeordneten und die Schöffen sind nur Hilfsorgane des Bürgermeisters, sie sollen einzelne Amtsgeschäfte, welche der Bürgermeister ihnen aufträgt, besorgen, die Beigeordneten sollen auch den Bürgermeister in Behinderungsfällen und während der Erledigung der Amtes vertreten; in der Rheinprovinz wird die Reihenfolge der Vertretung von den Stadtverordneten unter Genehmigung des Regierungspräsidenten bestimmt. Über die Wahl, die Bestätigung, die Besoldung usw. des Bürgermeisters, der Beigeordneten und Schöffen gelten dieselben Bestimmungen, wie in den Städten mit Magistratsverfassung, doch darf in der Rheinprovinz der König, beziehungsweise der Regierungspräsident, wenn die Wahl wiederholt nicht bestätigt worden ist, den Bürgermeister, beziehungsweise Beigeordneten auf höchstens zwölf Jahre ernennen, der Einfluß der Regierung auf die Besetzung der leitenden Organe der Stadtverwaltung ist hier also noch größer wie in den übrigen Provinzen.

2. Die Tatsache, daß statt des kollegialen Magistrates ein Einzelbeamter, der Bürgermeister, an der Spitze der Gemeinde steht, verändert erheblich das Verhältnis zu den Stadtverordneten, der Bürgermeister kann nämlich nicht neben dem Stadtverordnetenkollegium ein selbständiges Organ der Stadtverwaltung bilden. Wohl gilt auch hier die Vorschrift, daß der Bürgermeister nicht Stadtverordneter sein darf, nichtsdestoweniger führt er den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung mit vollem Stimmrecht. Die Beigeordneten, beziehungsweise Schöffen dürfen hier Stadtverordnete sein, sind sie doch — außer dem Falle der Vertretung — nur ausführende Organe des Bürgermeisters. Endlich hat der Bürgermeister kein Zustimmungsrecht zu den Beschlüssen der

Stadtverordneten, er ist verpflichtet, diese Beschlüsse auszuführen, sofern er sie nicht förmlich sistiert hat; zu einer förmlichen Sistierung ist er berechtigt und verpflichtet, wenn der Beschluß die Befugnisse der Stadtverordneten überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist oder das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt. In diesem Falle findet eine nochmalige Beratung statt, beharren die Stadtverordneten bei ihrem das Staats- oder Gemeindewohl verletzenden Beschlusse, dann muß der Bürgermeister die Beschlußfassung des Bezirksausschusses einholen. Wird der Beschluß wegen Kompetenzüberschreitung oder Rechtswidrigkeit sistiert, dann steht auch hier den Stadtverordneten die Verwaltungsklage beim Bezirksausschusse zu. — Andere erheblichere Unterschiede zwischen der Bürgermeister- und der Magistratsverfassung gibt es nicht. Da der Einfluß der Stadtverordneten auf die Gemeindeverwaltung bei der Bürgermeisterverfassung erheblich größer ist, darf man sich nicht wundern, warum die Rheinländer an dieser Verfassung so zähe festgehalten haben.

G. Geschäfte des Magistrates, beziehungsweise des Bürgermeisters im übertragenen Wirkungskreise. Von den Kommunalangelegenheiten der Städte sind strenge zu scheiden die im staatlichen Auftrage den Gemeindeorganen erwachsenden Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises, die sogenannten Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung; zu diesen Geschäften gehört insbesondere auch die Ortspolizeiverwaltung. Organe der Stadt in den Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung sind Magistrat und Bürgermeister, eventuell auch andere städtische Beamte, in allen diesen Angelegenheiten sind diese städtischen Organe verpflichtet, den Weisungen der vorgesetzten staatlichen Behörde zu gehorchen. Der Magistrat hat als Ortsobrigkeit „die Gesetze und Verordnungen, sowie die Verfügungen der ihm vorgesetzten Behörden auszuführen“, der Bürgermeister hat dagegen „nach näherer Bestimmung der Gesetze“ folgende Geschäfte zu besorgen: 1. Alle örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung, namentlich auch das Führen der Personenstandsregister, sofern nicht andere Behörden dazu bestimmt sind. 2. Wenn die Handhabung der Ortspolizei nicht königlichen Behörden übertragen ist, dann hat der Bürgermeister die Handhabung der Ortspolizei, und sofern andere Beamte

nicht damit beauftragt sind, auch die Verrichtung eines Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft und eines Amtsanwaltes (vor dem Amtsgericht als Strafgericht) zu besorgen. Mit Genehmigung des Regierungspräsidenten können einzelne der unter 1 und 2 erwähnten Geschäfte vom Bürgermeister einem anderen Magistratsmitgliede übertragen werden. Von besonderer Wichtigkeit ist, daß die Ortspolizeiverwaltung dem Bürgermeister nicht als Kommunalangelegenheit, sondern als Staatsangelegenheit, also im übertragenen Wirkungskreise zusteht; er hat nicht bloß die Pflicht, sondern auch das Recht auf Ausübung der Ortspolizei, allerdings muß er hiebei den nicht rechtswidrigen Weisungen der staatlichen Behörden gehorchen. Das Recht, dem Bürgermeister die Ortspolizeiverwaltung abzunehmen, hat die Regierung auf Grund des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 nur in den Gemeinden, wo sich eine Bezirksregierung oder ein Landgericht befindet, des weiteren in Festungen und in Gemeinden von mehr als 10.000 Einwohnern. In diesen Gemeinden hat dann statt des Bürgermeisters der von der Regierung bestellte besondere unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte die Ortspolizei auszuüben. In anderen Gemeinden kann auf Grund des zitierten Gesetzes diese Einrichtung zwar „aus dringenden Gründen", aber nur „zeitweise" eingeführt werden, da diese Bestimmung die Bestellung besonderer Polizeiverwaltungen in den am dichtesten bewohnten Industriebezirken sehr oft nicht zuließ, wurde zunächst durch eine Reihe von Gesetzen die Zuständigkeit des Berliner Polizeipräsidenten, respektive des königlichen Polizeidirektors in Potsdam auf die nächste Umgebung dieser Städte ausgedehnt. Viel weiter geht das Gesetz vom 19. Juli 1911 über die Polizeiverwaltung in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg und Münster, sowie das Gesetz vom 19. Juni 1912 über die Polizeiverwaltung im Regierungsbezirk Oppeln, in diesen am dichtesten bewohnten Regierungsbezirken Preußens darf der Minister des Innern — nach Anhörung des Kreisausschusses und mit Zustimmung des Provinzialrates — auch in denjenigen Gemeinden (Gutsbezirken), bei denen die oben angegebenen Voraussetzungen des Polizeiverwaltungsgesetzes vom Jahre 1850 nicht zutreffen, die örtliche Polizeiverwaltung hinsichtlich der Sicherheitspolizei, im Regierungsbezirke Oppeln auch hinsichtlich der Ge-

sundheitspolizei, einschließlich der Veterinärpolizei, besonderen staatlichen Behörden oder Beamten übertragen. Die nähere Zuständigkeit aller staatlichen Polizeiverwaltungen bestimmt der Minister durch Regulativ, in der Regel beschränkt sich die Zuständigkeit der königlichen Polizeipräsidien, Polizeidirektoren, Grenzkommissäre usw. nur auf die Sicherheitspolizei und einige andere Zweige der Ortspolizei, die übrige Ortspolizeiverwaltung besorgt in Städten der Bürgermeister. Zu bemerken ist, daß nach preußischem Rechte der Begriff der Sicherheitspolizei nicht feststeht; einen allgemeinen Anhalt gibt ein königlicher Befehl vom 24. April 1812, der als Sicherheitspolizei „die Aufsicht auf die innere Ruhe des Staates, auf verdächtige Fremde, auf das Paßwesen, ingleichen Obsorge für die Sicherheit des Lebens, der Freiheit und des Eigentums gegen Gewalt und List“ bezeichnet, gewöhnlich wird danach zur Sicherheitspolizei gerechnet: die Fremden- und Kriminalpolizei, das Melde- und Paßwesen, die Überwachung der Bettler, abgestraften Individuen und ähnliches, die Versammlungs-, Vereins- und Preßpolizei, überhaupt die politische Polizei, überdies auch gewisse Zweige der Sittlichkeits- und Verkehrspolizei. Gegenwärtig bestehen in Preußen 17 königliche Polizeipräsidien (davon fünf in Berlin und Umgebung) und 10 königliche Polizeidirektionen, wobei zu erwähnen ist, daß Preußen 1910 nicht weniger als 33 Städte mit über 100.000 Einwohnern zählte. Die Kosten der Ortspolizeiverwaltung hat die Gemeinde zu bestreiten, in denjenigen Gemeinden, in welchen diese Verwaltung ganz oder teilweise von einer königlichen Polizeibehörde geführt wird, hat die Gemeinde die mittelbaren, der Staat alle durch diese Verwaltung unmittelbar entstehenden Kosten, also die Gehälter der Beamten und Diener, die Miete, Beheizung und Beleuchtung der Lokale, die Kanzleikosten, Reisekosten, die Kosten für das Nachtwachtwesen, die Kosten der Polizeirevisionen und der Unterhaltung der arretierten Personen und ähnliches zu bestreiten, die Gemeinde ist aber auf Grund des Polizeikostengesetzes vom 3. Juni 1908 verpflichtet, dem Staate ein Drittel dieser Kosten zu ersetzen, während bis 1908 die Gemeinden verbunden waren, dem Staate eine Pauschalvergütung zu zahlen, die je nach der Bevölkerungszahl der Gemeinde jährlich 70 bis 150 Pfennig pro Kopf der Bevölkerung

betrug. Die im Interesse der Polizeiverwaltung notwendigen Maßnahmen sind also auch in den Gemeinden mit königlichen Polizeibehörden von Verhandlungen mit der Gemeinde über die Kostenfrage unabhängig.

Die mit der Ortspolizeiverwaltung beauftragten Behörden, also auch der Bürgermeister, haben alle obrigkeitlichen Rechte staatlicher Behörden, insbesondere also das Recht, Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen zu erlassen und ihre Befehle und Verbote durch Anwendung der politischen Exekution durchzuführen. Über den Rechtsschutz gegen Polizeiverfügungen und gegen die Anwendung von exekutiven Zwangsmitteln sprechen wir an anderer Stelle; was das Polizeiverordnungsrecht der Ortspolizeibehörden in Städten anbelangt, so genügt es darauf hinzuweisen, daß sicherheitspolizeiliche Verordnungen nach vorheriger Beratung mit dem Gemeindevorstande (also mit dem Magistrate), andere Verordnungen nur mit Zustimmung des Gemeindevorstandes erlassen werden können. Versagt der Gemeindevorstand die Zustimmung, so kann dieselbe auf Antrag der Ortspolizeibehörde durch Beschluß des Bezirksausschusses ergänzt werden. In Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, ist die Ortspolizeibehörde befugt, die Polizeivorschrift vor Einholung der Zustimmung des Gemeindevorstandes zu erlassen, wird die Zustimmung nicht nachträglich innerhalb vier Wochen nach dem Tage der Publikation der Verordnung erteilt, so hat die Behörde die Vorschrift außer Kraft zu setzen. Die Polizeiverordnungen der Ortspolizeibehörden können die Nichtbefolgung ihrer Gebote oder Verbote in Stadtkreisen mit Geldstrafen bis zu 30 Mark bedrohen, in anderen Städten nur mit Geldstrafen bis neun Mark, mit Zustimmung der Regierungspräsidenten dürfen aber auch hier Geldstrafen bis 30 Mark angedroht werden. Der Regierungspräsident ist weiters befugt, über die Art der Verkündigung sowie die Form, von deren Beachtung die Gültigkeit der Ortspolizeiverordnung abhängt, zu bestimmen, endlich darf er, aber — abgesehen von Fällen, welche keinen Aufschub zulassen — nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses, jede ortspolizeiliche Vorschrift außer Kraft setzen; versagt der Bezirksausschuß seine Zustimmung, so kann er sich um Abhilfe an den Minister des Innern wenden, dieser darf nämlich, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen, jede Polizei-

verordnung, also auch die der Ortspolizeibehörden, außer Kraft setzen. In neuerer Zeit ist vielfach über die Flut ortspolizeilicher Vorschriften, die königliche Polizeibehörden oder Bürgermeister oft ohne zwingende Notwendigkeit erlassen, geklagt worden, die Regierung glaubte dem dadurch abhelfen zu können, daß durch einen Ministerialerlaß die Ortspolizeibehörden angewiesen wurden, vor Erlaß von Polizeiverordnungen die Erlaubnis des Regierungspräsidenten einzuholen. Ebenso hat ein anderer Ministerialerlaß verordnet, daß die Ortspolizeibehörde, bevor sie die Baufluchtlinie festsetzt, um die Einwilligung des Regierungspräsidenten nachsucht, dieser Erlaß erging, um den Anforderungen einer zweckbewußten Wohnungspolitik bei der Festsetzung von Baufluchtlinien in Städten und Vorortegemeinden besser genügen zu können. Allerdings wird durch solche Erlässe das gesetzliche Recht der Ortspolizeibehörden auf Verwaltung der Ortspolizei geschmälert.

H. Die städtischen Beamten, Bezirksvorsteher und Deputationen. Als Hilfsorgane des Magistrates und des Bürgermeisters in Gemeindeangelegenheiten und in Sachen der allgemeinen Landesverwaltung können bezahlte Beamte angestellt werden, die Systemisierung der betreffenden Posten, beziehungsweise die Bewilligung der erforderlichen Gehälter erfolgt durch Beschluß der Stadtverordneten, die Anstellung dieser Beamten ist dem Magistrate vorbehalten, er hat jedoch zuvor die Stadtverordneten darüber zu vernehmen. Ebenso hat der Magistrat nach Anhörung der Stadtverordnetenversammlung die von den Beamten zu leistenden Kautionen zu bestimmen. Die Anstellung hat nach Maßgabe des Gesetzes betreffend die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899 zu erfolgen, wobei hervorgehoben werden muß, daß auf Grund des Gesetzes betreffend die Besetzung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen der Kommunalverbände mit Militäranwärtern vom 21. Juli 1892, sowie der Anstellungsgrundsätze des Bundesrates vom 20. Juni 1907 alle unteren Beamtenstellen (z. B. Polizeiwachmannposten) und die Hälfte der Subalternstellen im Bureaudienste (ohne den Kassenbeamten- und denjenigen Stellen, die eine besondere wissenschaftliche oder technische Vorbildung erfordern) mit Anwärtern, die zwölf Jahre beim Militär gedient, oder früher durch einen Unfall

militärdienstunfähig geworden sind, zu besetzen sind. Alle städtischen Beamten sind mittelbare Staatsbeamte, die Anstellung der städtischen Polizeibeamten des exekutiven Dienstes (also ohne des Kanzleipersonals) bedarf der Bestätigung des Regierungspräsidenten, andere städtische Beamte werden ohne eine staatliche Bestätigung angestellt. Die Beaufsichtigung der städtischen Beamten ist Sache des Magistrates. Zur Erhaltung der nötigen Disziplin steht dem Bürgermeister das Recht zu, den Gemeindebeamten Geldbußen bis zu neun Mark und außerdem den unteren Beamten (das heißt Exekutoren, Boten, Kastellane, Diener und die zu ähnlichen, sowie die bloß zu mechanischen Funktionen bestimmten Beamten) Arreststrafen bis zu drei Tagen aufzulegen; gegen diese Strafverfügungen findet die Beschwerde an den Regierungspräsidenten und gegen den auf die Beschwerde ergehenden Beschluß desselben die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Im übrigen können die städtischen Beamten auch vom Regierungspräsidenten diszipliniert werden; über das Verfahren und die Rechtsmittel gilt dasselbe, was unter D bezüglich des Disziplinarverfahrens gegen den Bürgermeister und andere Magistratsmitglieder gesagt wurde. Es wird darüber geklagt, daß die durch die disziplinare Unterordnung der Gemeindebeamten unter die städtischen und unter die staatlichen Behörden bedingte Zwitterstellung derselben namentlich in kleinen Gemeinden die Disziplin gefährde und die Selbstverwaltung untergrabe, doch hält die Regierung, um die Verpflichtung der Gemeindebeamten zur Treue und zum Gehorsam gegenüber dem Staate und insbesondere gegenüber dem König durchsetzen zu können, an den Disziplinarrechten der staatlichen Behörden, beziehungsweise Verwaltungsgerichte fest. — Über die Feststellung und den Ersatz der Defekte (Abgänge in den Kassen) der Gemeindebeamten beschließt der Bezirksausschuß, der Beschluß ist vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges endgültig. Über die vermögensrechtlichen Ansprüche der Gemeindebeamten aus ihrem Dienstverhältnisse entscheiden die ordentlichen Zivilgerichte, ebenso wie diese die vermögensrechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Staate und den unmittelbaren Staatsbeamten, insoweit es sich um den Anspruch auf Gehalt, Versorgung usw. handelt, zu entscheiden haben, obwohl der Dienstvertrag der Staatsbeamten (der unmittelbaren und der mittelbaren) öffentlichrechtlicher Natur ist.

Im übrigen ist zu betonen, daß die Verhältnisse der Gemeindebeamten der einzelnen Städte sehr verschieden sind, um wenigstens die größten Ungleichmäßigkeiten insoweit auszugleichen, als es durch das Bedürfnis nach einer gleichmäßigen Leistungsfähigkeit aller öffentlichen Behörden geboten schien, wurde das oben erwähnte Kommunalbeamtengesetz vom 30. Juli 1899 erlassen; nach diesem Gesetze kann z. B. der Regierungspräsident „in Fällen eines auffälligen Mißverhältnisses zwischen der Besoldung und den amtlichen Aufgaben der Beamtenstelle verlangen, daß für die betreffende Stelle die zu einer zweckmäßigen Verwaltung angemessenen und der Leistungsfähigkeit der Stadt entsprechenden Besoldungsbeträge bewilligt werden," insoweit nicht die Besoldung der betreffenden Stelle durch Ortsstatut festgesetzt ist. Im Falle des Widerspruches der Stadtgemeinde erfolgt die Feststellung der Besoldungsbeträge durch Beschluß des Bezirksausschusses.

Städte von größerem Umfange oder von zahlreicherer Bevölkerung pflegen in Ortsbezirke geteilt zu werden, für jeden Bezirk wird ein Bezirksvorsteher bestellt, der als ehrenamtlicher Beamter Organ des Magistrates und verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten, ihn namentlich in den örtlichen Geschäften des Bezirkes zu unterstützen. Eben deswegen hat über die Einteilung in Bezirke der Magistrat zu beschließen, er hat nur zuvor die Stadtverordneten anzuhören. Die Stadtverordneten wählen aus den stimmfähigen Bürgern des Bezirkes den Bezirksvorsteher und einen Stellvertreter, der für den Fall der Verhinderung des Vorstehers einzutreten hat; die Wahl erfolgt für sechs Jahre und bedarf der Bestätigung des Magistrates.

Ebenso wie die Bezirksvorsteher sind auch die städtischen Deputationen (Kommissionen) dem Magistrate unterordnet; solche Deputationen können „zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige, sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge" bestellt werden und können entweder bloß aus Mitgliedern des Magistrates, oder aus Mitgliedern des Magistrates und der Stadtverordneten, oder aber aus Mitgliedern dieser beiden Gemeindebehörden und aus stimmfähigen Bürgern gewählt werden. Sehr oft sind in den Ortsstatuten besondere Festsetzungen über die Zusammensetzung der bleibenden Verwaltungsdeputationen getroffen, insofern dies nicht der Fall ist, ist zur Bildung

von Deputationen, in denen Magistrat und Stadtverordnete vertreten sind, der übereinstimmende Beschluß beider Gemeindebehörden erforderlich. Zu diesen Deputationen werden die Stadtverordneten und stimmfähigen Bürger von der Stadtverordnetenversammlung gewählt, die Magistratsmitglieder dagegen von dem Bürgermeister ernannt, dieser ernennt auch einen der Magistratsmitglieder zum Vorsitzenden. Die Zahl der städtischen Verwaltungsdeputationen pflegt auch in kleineren Städten ziemlich erheblich zu sein, am häufigsten finden sich die Armendeputationen (auch Armendirektionen genannt), sowie je eine Deputation für das Bauwesen, für Kanalisation, Straßenreinigung, für das Sanitätswesen, für Gartenanlagen, für die Beleuchtungswerke, für das städtische Schlachthaus, für die Stadtsparkasse, für Servis- und Einquartierungssachen, für den Viehmarkt, für die städtischen Kassen, für das Rechnungswesen, für die städtischen Finanzen usw. Eine besondere Bedeutung hat die städtische Schuldeputation, diese wurde bereits auf Grund der Instruktion vom 26. Juni 1811 in jeder Stadt gebildet und bestand bis zum Jahre 1908 (in Westpreußen und Posen bis jetzt) gewöhnlich aus drei vom Bürgermeister ernannten Magistratsmitgliedern, aus drei von der Stadtverordnetenversammlung gewählten Stadtverordneten und aus drei von den eben genannten sechs Mitgliedern kooptierten sachverständigen Bürgern. Alle diese Mitglieder bedurften der Bestätigung der Regierung. Die Schuldeputation sollte in Volksschulsachen die einzige Schulbehörde der Stadt für innere und äußere Schulangelegenheiten sein, in äußeren Schulangelegenheiten (Verwaltung des Schulvermögens, Aufsicht über die Schulgebäude usw.) war die Schuldeputation ein städtisches Organ und dem Magistrate untergeordnet, in inneren Schulangelegenheiten (Lehrpläne, Schulbesuch, Lehrerdisziplin usw.) war sie ein Organ der Regierung, mußte also den Verfügungen der Schulabteilung der Regierung gehorchen. Nun war aber die Grenze zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten unbestimmt, die Staatsregierung hat hier ebenso wie auf anderen Gebieten eine gesetzliche Regelung der Grenze zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden nicht zugelassen, da ja in strittigen Fällen früher immer, gegenwärtig noch oft das Ministerium darüber zu entscheiden hatte, was als eigener und was als übertragener Wirkungskreis zu gelten habe; das

Ergebnis war, daß die Städte in Schulangelegenheiten nur in dem engen Kreise jener Sachen, die auch das Ministerium als äußere Schulangelegenheiten anerkannte, autonom waren. Dieser Zustand wurde durch das gegenwärtig in allen Provinzen, mit Ausnahme von Westpreußen und Posen, geltende Gesetz betreffend die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906 im Wesen aufrechterhalten; dieses Gesetz grenzt den Begriff der inneren und äußeren Schulangelegenheiten wiederum nicht ab, es bestimmt bloß, daß „die Feststellung des Schulhaushaltes, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die vermögensrechtliche Vertretung nach Außen und die Anstellung der Beamten (z. B. der Schuldiener)“ unbedingt zu den „eigenen Angelegenheiten des Schulverbandes“ gehört. In den eben genannten „eigenen Angelegenheiten“ haben, wie schon früher die durch die Städteordnungen bestimmten städtischen Behörden (Stadtverordnete und Magistrat) zu entscheiden, im übrigen ist für die Verwaltung der übrigen „äußeren“ Schulangelegenheiten die Stadtschuldeputation zu bilden, welche Organ des Magistrates und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten. Die Beschwerden gegen die Verfügungen der Deputation in diesen Angelegenheiten sind vom Magistrate zu entscheiden. Wie früher, sollen auch gegenwärtig den Schuldeputationen gewisse innere Schulangelegenheiten (sogenannte Schulaufsichtssachen) zugewiesen werden; es geschah dies bis jetzt in sehr beschränktem Umfange (z. B. wurde die Bestrafung der Schulversäumnisse den Schuldeputationen zugewiesen), in allen solchen Angelegenheiten ist die Schuldeputation Organ der Regierung und verpflichtet, ihren Anordnungen Folge zu leisten; auch die Beschwerden gegen Verfügungen der Schuldeputation sind in solchen Angelegenheiten natürlich an die Regierung zu richten. Die Schuldeputation hat zu bestehen: 1. aus dem katholischen und evangelischen Ortspfarrer; in Städten, in denen mehr als 19 jüdische Kinder die Schule besuchen, auch aus einem von der Regierung bestätigten Rabbiner; 2. aus einem bis drei Magistratsmitgliedern, die vom Bürgermeister auf sechs Jahre ernannt werden, einen von ihnen ernennt der Bürgermeister zum Vorsitzenden der Schuldeputation; 3. aus einem bis drei Stadtverordneten, die von der Stadtverordnetenversammlung auf sechs Jahre gewählt und von

der Regierung bestätigt werden; 4. aus einer mindestens ebenso großen Zahl von des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Männern, die von den Mitgliedern unter 2 und 3 gewählt und von der Regierung bestätigt werden. Die unter 1, 3 und 4 erwähnten Mitglieder kann die Regierung, wenn sie ihre Amtspflicht verletzen sollten, von ihrem Amte entsetzen; gegen den betreffenden Beschluß der Regierung findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt (in erster Instanz beim Bezirksausschusse). So verhältnismäßig gering also die Kompetenzen der Schuldeputation sind, so scharfe Mittel stehen der Regierung zur Verfügung, um ihren Anordnungen Nachdruck zu verleihen. Es soll überhaupt hier darauf aufmerksam gemacht werden, daß die preußische Staatsregierung sich auf keinem anderen Gebiete die Freiheit, nach ihrem Ermessen zu handeln, in so ausreichendem Maße gewahrt hat, als auf dem Gebiete der Unterrichtsverwaltung. Bei der großen Bedeutung, den der konfessionelle Gegensatz in Preußen besitzt, sei hier noch hervorgehoben, daß die preußische Volksschule zum allergrößten Teil in dem Sinne konfessionell ist, daß an evangelischen Schulen in der Regel nur evangelische, an den katholischen Schulen in der Regel nur katholische Lehrer unterrichten. Um nun dem mit der größten Leidenschaftlichkeit geführten Streit um die konfessionelle Ausgestaltung der Schule die Spitze abzubrechen, hat das Volksschulunterhaltungsgesetz vom Jahre 1906 folgende charakteristische Vorschriften aufgenommen: 1. Die am 1. Jänner 1908 bestehenden paritätischen (interkonfessionellen) Schulen bleiben weiter bestehen, neue derartige Volksschulen dürfen nur auf Grund eines besonderen administrativen Verfahrens und nur aus „besonderen Gründen“ gebildet werden; was unter „besonderen Gründen“ zu verstehen ist, darüber bestimmt in höchster Instanz nicht das Ministerium, sondern das Oberverwaltungsgericht. 2. In Gemeinden, in denen nur Schulen einer Konfession existieren, muß auf Verlangen der Eltern von 60, bezw. in Gemeinden über 5000 Einwohnern von 120 Kindern eine konfessionelle Minoritätsschule für diese Kinder errichtet werden. 3. Für eine oder mehrere Schulen können die Stadtverordneten mit Zustimmung der Regierung die Bildung besonderer Schulkommissionen beschließen, wenn die betreffende Schule nur Lehrer eines Bekenntnisses hat, müssen die Mitglieder der Schulkommission ebenderselben Kon-

fession sein. Diese besonderen Schulkommissionen sind Organe der Schuldeputation und müssen deren Anordnungen Folge leisten. Daraus geht hervor, daß gerade in der in Preußen politisch so kritischen Frage des konfessionellen Charakters der Schule sich die Regierung des ihr bis 1906 ausschließlich zustehenden Ermessens zum größten Teile entäußert hat.

Auf Grund der dargestellten Organisation der städtischen Verwaltung und auf Grund der gesetzlichen Verpflichtung der Bürger zur Übernahme unbesoldeter städtischer Ämter ist die Anteilnahme der Bürgerschaft an der städtischen Verwaltung eine nach unseren Begriffen ungewöhnlich hohe. Als Beispiel sei nur angeführt, daß in der oben erwähnten Stadt Gnesen, die 1903 zirka 1300 stimmberechtigte Bürger zählte, über 100 Bürger ehrenamtliche Ämter in der Gemeinde inne hatten, und zwar 36 als Stadtverordnete, 6 als Schöffen im Magistrate, 49 als Mitglieder der 18 städtischen Deputationen (nur die Mitglieder, die weder Stadtverordnete noch Schöffen waren, gerechnet), 6 Waisenväter und 3 Gemeindeschiedsmänner, dazu kommen noch die Armenräte und ähnliche Ehrenbeamte. Hervorzuheben ist, daß die Schiedsmänner auf Grund der Schiedsmannsordnung vom 29. März 1879 zur Vornahme des Sühneversuches bei Beleidigungen und leichten Mißhandlungen berufen sind. Beim Strafgerichte kann die Klage wegen dieser Privatdelikte in der Regel nur dann eingebracht werden, wenn der Sühneversuch vor dem Schiedsmann erfolglos geblieben ist. Die Tätigkeit dieser Schiedsmänner trägt erheblich zur Entlastung der königlichen Amtsgerichte bei. Das so ausgezeichnet auf dem Gebiete der Armenpflege wirkende Elberfelder System ließe sich in seiner *wirklichen* Verfassung gar nicht verwirklichen, wenn nicht den preußischen Städten so viele ehrenamtlich fungierende Bürger zur Verfügung stehen würden; hat doch z. B. die Stadt Posen im Jahre 1905 nicht weniger als 341 Armenväter (darunter 11 Frauen) benötigt. Es sei hinzugefügt, daß damit der persönliche Dienst der Bürger für die Allgemeinheit durchaus nicht erschöpft ist. Auch in der Rechtspflege (Schöffen beim Amtsgericht, Handelsgericht, Gewerbegericht und Kaufmannsgericht, Geschworne bei den Schwurgerichten) und in der Steuerverwaltung (Veranlagungskommissionen der verschiedenen direkten Steuern) ist er von großer Bedeutung.

Immerhin wird auch in den preußischen Städten zuweilen darüber geklagt, daß für gewisse Zweige der Verwaltung keine ehrenamtlichen Kräfte gewonnen werden können, deshalb wurden z. B. in einigen großen Städten bezahlte Waisenväter angestellt.

J. Die Staatsaufsicht in Kommunalangelegenheiten der Städte. Obleich der Wirkungskreis der Gemeinden in Kommunalsachen nur solche Angelegenheiten umfaßt, die in erster Linie das Interesse der Gemeinde, und erst mittelbar, und dies in verschiedenen Grade, das Interesse des Staates oder größerer Teile desselben berühren, so hat doch die preußische Gesetzgebung vor Erlaß der Zuständigkeitsgesetze der Staatsaufsicht über die Kommunalverwaltung praktisch so gut wie gar keine Grenzen gesteckt. Nicht genug damit, daß der Regierung die Bestätigung wichtiger Gemeindebeschlüsse, und auch des Stadtetats und die Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den städtischen Kollegien vorbehalten war, konnte die Aufsichtsbehörde Beschlüsse der Stadtverordneten, die nach ihrer Ansicht das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzten, vom Magistrate, respektive Bürgermeister beanstanden lassen, worauf sie selbst zu entscheiden hatte. Noch wichtiger war es, daß die Einwohner an die die Staatsaufsicht handhabenden Behörden (in erster Instanz die Regierung, in zweiter der Oberpräsident, in dritter der Minister des Innern), auf Grund der oben II, A besprochenen Bestimmungen jederzeit Beschwerden richten konnten, was der Beeinflussung der städtischen Verwaltung durch die Staatsbehörden Tür und Tor öffnete. Wird endlich berücksichtigt, daß der eigene Wirkungskreis der Gemeinden nirgends genauer umschrieben ist und die Entscheidung darüber, was Kommunalangelegenheit und was übertragener Wirkungskreis ist, den Staatsbehörden zustand, so werden die Klagen über die weitgehende Bevormundung der städtischen Verwaltung durch die Aufsichtsbehörden ohneweiters begreiflich. Die Mißklänge, welche oft aus dem Verkehre der Staatsaufsichtsbehörde mit der Gemeinde entstanden sind, haben viele Bürger — und nicht gerade die schlechtesten — von einer Beteiligung an der Selbstverwaltung abgeschreckt, die fortwährenden Reibungen zwischen der Regierung und den Städten waren auch politisch nicht ganz unbedenklich, so hat denn das Zuständigkeitsgesetz die Aufsichtsrechte der Staatsbehörden in wichtigen Belangen eingeschränkt. Wir haben oben

gesehen, daß in einer Reihe städtischer Angelegenheiten das Verwaltungsstreitverfahren, respektive das Beschlußverfahren vorgeschrieben ist, so daß in diesen Angelegenheiten die Verwaltungsgerichte und die Beschlußbehörden, nicht die Regierung, respektive die höheren Staatsbehörden zu entscheiden haben. Insofern dies nicht der Fall ist, können zwar auch jetzt noch Beschwerden in städtischen Gemeindeangelegenheiten an die Aufsichtsbehörden gerichtet werden, diese Beschwerden müssen aber innerhalb zwei Wochen angebracht werden und gegen die Entscheidung des die Staatsaufsicht in erster Instanz ausübenden Regierungspräsidenten ist nur noch die weitere Beschwerde an den Oberpräsidenten zugelassen; der Oberpräsident, nicht der Minister des Innern hat jetzt die Staatsaufsicht in letzter Instanz auszuüben. Die Aufsichtsbehörde darf jetzt dem Magistrate, beziehungsweise dem Bürgermeister nur die Beanstandung solcher Beschlüsse der Stadtverordneten, respektive des Magistrates, die deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, anbefehlen, aus anderen Gründen darf diese Behörde die Beanstandung von Gemeindebeschlüssen nicht herbeiführen. Selbstverständlich steht den Stadtverordneten, beziehungsweise dem Magistrate die Verwaltungsklage gegen die vom Magistrate, beziehungsweise Bürgermeister verfügte Sistierung des Beschlusses auch dann zu, wenn die Sistierung über Auftrag der Aufsichtsbehörde geschah. Eine Feststellung des Stadtetats durch die Aufsichtsbehörde findet nicht mehr statt, wenn es jedoch eine Stadtgemeinde unterläßt oder verweigert, die ihr gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so ist der Regierungspräsident berechtigt und verpflichtet, „unter Anführung der Gründe" die Eintragung in den Etat, beziehungsweise die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe zu verfügen, gegen diese Zwangsetatisierung steht der Gemeinde die Klage bei dem Oberverwaltungsgericht zu. Der Genehmigung des Regierungspräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit nur noch die Gemeindebeschlüsse über die Veräußerung oder wesentliche Veränderung von Sachen, welche einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben (Archive usw.), im übrigen beschließt in allen Fällen, in welchen die Städteordnungen der Aufsichtsbehörde die Bestäti-

gung von Ortsstatuten und sonstigen Gemeindebeschlüssen vorbehalten, gegenwärtig der Bezirksausschuß. Außer den bereits in den früheren Abschnitten und den unter K erwähnten Fällen ist die Genehmigung des Bezirksausschusses noch zur Veräußerung von Grundstücken, zu Veränderungen in dem Genusse von Gemeindenutzungen (Wald, Weide, Torfstich und ähnliches), und zu Anleihen erforderlich, in der Rheinprovinz auch zu einseitigen Verzichtleistungen und Schenkungen sowie zur Anstellung von Prozessen seitens der Stadtgemeinde. Abgesehen von Hannover kann in allen Provinzen — als äußerstes Mittel der Staatsaufsicht — eine Stadtverordnetenversammlung durch Königliche Verordnung auf den Antrag des Staatsministeriums aufgelöst werden, in diesem Falle müssen die Neuwahlen binnen sechs Monaten durchgeführt werden; bis zur Einführung der neugewählten Stadtverordneten sind deren Verrichtungen durch den Bezirksausschuß als Beschlußbehörde zu besorgen. Zu erwähnen ist noch, daß auf Grund besonderer Reichs- oder Landesgesetze den Staatsbehörden weitergehende Befugnisse in einzelnen Kommunalangelegenheiten zustehen; so hat z. B. §§ 15 des Stellenvermittlergesetzes vom 2. Juni 1910 die Zentralbehörden der Bundesstaaten ermächtigt, Bestimmungen über den Umfang der Befugnisse und Verpflichtungen, sowie über den Betrieb aller (also auch der städtischen) gemeinnützigen Stellen- oder Arbeitsnachweise zu erlassen, von welcher Befugnis auch das preußische Handelsministerium Gebrauch gemacht hat.

K. Das Besteuerungsrecht der Gemeinden. Seit Inkrafttreten des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 ist in allen preußischen Provinzen die Heranziehung der Einwohner zu Gemeindeabgaben und -diensten einheitlich für Stadt und Land geregelt, die Gemeindebesteuerung ist somit das einzige Gebiet, auf welchem in der Verfassung der Gemeinden die vollständige Rechtseinheit durchgeführt wurde. Auf Grund des angeführten Gesetzes und der späteren Abänderungen desselben stellt sich die Steuerverfassung der preußischen Städte und Landgemeinden, eventuell auch der Gutsbezirke in ihren Hauptumrissen folgendermaßen dar.

1. Das Prinzip, daß die Kommunalverbände für die Kosten ihrer Kommunalangelegenheiten selbst aufzukommen haben, ließ sich auch in Preußen nicht strikte durchführen, zumal die Ge-

meinden auf Grund der Gesetze zu zahlreichen Ausgaben verpflichtet sind, denen viele ärmere Gemeinden auch bei größter Anspannung der Steuerkraft der Bevölkerung nicht genügen konnten. Deswegen gewährten Staat, Kreise und Provinzen schon seit langer Zeit Subventionen an überlastete Gemeinden, was selbstverständlich die Unterschiede in der Höhe der Belastung der verschiedenen Gemeinden nicht ausgleichen konnte, dagegen die auf die Subvention angewiesenen Gemeinden in starke Abhängigkeit von den die Subvention gewährenden Faktoren brachte, überhaupt das Selbstverwaltungsrecht dieser Gemeinden untergrub. Nicht ganz mit Unrecht ist bei diesen Verhältnissen behauptet worden, daß das Wesen der Selbstverwaltung in der Überlastung ärmerer und einer Entlastung reicherer Gemeinden bestehe. In großzügiger Weise suchte der Staat diesem Übel zu steuern nur auf dem Gebiete der Volksschullasten, allerdings auch da erst, als die Hebung des Niveaus der Volksschule die Aufhebung des Schulgeldes (Gesetz vom 14. Juni 1888), die Anpassung der Lehrerpensionen an die Ruhegehälter der Staatsbeamten (Gesetz vom 6. Juli 1885), und die einheitliche Regelung der Dienstbezüge der Lehrer im ganzen Staate (Gesetz vom 3. März 1897, gegenwärtig das Gesetz vom 26. Mai 1909) unbedingt notwendig gemacht hatte. Ebenso wie diese Gesetze, anerkennt auch das Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906 ein Recht der durchschnittlich für ärmer anzusehenden Gemeinden, vom Staate die Zahlung eines Teiles der Volksschullasten zu verlangen. Zur näheren Charakteristik der diesbezüglichen Vorschriften führen wir nur an, daß nach dem Gesetze vom 26. Mai 1909 die Dienstbezüge der Volksschullehrer aus dem Grundgehalte (1400 Mark für Lehrer, 1200 Mark für Lehrerinnen), aus neun Triennien (zusammen im Betrage von 1900 Mark für Lehrer, 1250 Mark für Lehrerinnen), und aus freier Dienstwohnung, respektive Mietsgeldentschädigung zu bestehen haben. Stadtkreise dürfen — aber nur mit Zustimmung der Regierung — ihren Lehrern besondere Ortszulagen bis zum gesetzlichen Höchstausmaß der zugelassenen Lehrerbezüge gewähren; Schulleiter erhalten besondere Funktionszulagen in verschiedener Höhe. Diese Bezüge hat grundsätzlich die Gemeinde zu leisten, doch ist der Staat verpflichtet, Gemeinden mit höchstens sieben Schulstellen (also Ge-

meinden mit weniger als zirka 2500 Einwohnern) die Funktionszulagen der Schulleiter ganz zu ersetzen und zum Grundgehalte des einzigen oder ersten Lehrers 700 Mark, zum Grundgehalte der übrigen Lehrer (Lehrerinnen) 500 (300) Mark, zu den Dienstalterszulagen 472 (für Lehrerinnen 254) Mark zu leisten. In Gemeinden mit mehr als 7, aber höchstens 25 Schulstellen (Gemeinden mit zirka 2500 bis 8750 Einwohnern) hat der Staat zum Grundgehalte des ersten Lehrers bloß 500 Mark, zum Grundgehalte der übrigen Lehrer (Lehrerinnen) bloß 300 (150) Mark, zu den Dienstalterszulagen bloß 337 (184) Mark, zu den Funktionszulagen nichts beizutragen; in Gemeinden mit mehr als 25 Schulstellen werden diese Beiträge nur für 25 Schulstellen gezahlt, für die übrigen bekommt die Gemeinde keinen Zuschuß. — Gemeinden, in denen die erwähnten Staatszuschüsse im Jahre 1908 weniger als 2% der für Gemeindezuschläge in Betracht kommenden Staatseinkommensteuer betrugen, erhalten überhaupt keine Zuschüsse, auch wenn sie mehr als 100%ige Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erheben würden; eben dasselbe tritt ein in Gemeinden, in denen diese Staatszuschüsse 2 bis 5% der Staatseinkommensteuer betragen, wenn in ihnen höchstens 100%ige Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden; diese Gemeinden hielt nämlich das Gesetz nicht für hilfsbedürftig. Schulgemeinden, deren Leistungsunfähigkeit durch obige Bestimmungen nicht erschöpfend erfaßt und ausgeglichen ist, sind besondere Ergänzungszuschüsse im Betrage von 20,750.000 Mark zu gewähren; die Ergänzungszuschüsse für Schulverbände mit mehr als 25 Schulstellen (jährlich 2,700.000 Mark) werden als Zentralfonds verwaltet, die Ergänzungszuschüsse für andere Schulgemeinden werden nach dem durch das Lehrerbesoldungsgesetz erwachsenden Mehraufwand und nach der Leistungsfähigkeit auf die einzelnen Provinzen und sodann auf die einzelnen Kreise verteilt. Nach eben demselben Maßstabe werden die auf den Kreis entfallenden Ergänzungszuschüsse vom Kreisausschusse auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Auch zu den Schulbaukosten hat der Staat beizutragen, er hat in Gemeinden mit höchstens sieben Schulstellen ein Drittel der Schulbaukosten zu tragen, Schulgemeinden mit höchstens 25 Schulstellen können überdies besondere „Ergänzungszuschüsse“, die nach besonderen Bestimmungen auf die einzelnen Kreise und Gemeinden zu verteilen

sind, erhalten. Gemeinden jeder Art, die durch Schullasten und andere öffentliche Lasten unverhältnismäßig überbürdet sind, können überdies vom Minister aus besonders bewilligten Mitteln Subventionen zum Schulbau bewilligt werden. Auf Grund dieser Bestimmungen betrugen die Gesamtaufwendungen für öffentliche Volksschulen im Jahre 1910/11 420,898.000 Mark, davon wurden aus Staatsmitteln 127,334.000 Mark gedeckt; in Ostpreußen und Pommern trägt der Staat mehr als die Hälfte, in Westfalen und der Rheinprovinz nicht ganz ein Fünftel des Volksschulaufwandes. Der Zweck, die Belastung der Bevölkerung der einzelnen Gemeinden für Schulzwecke möglichst auszugleichen, ist allerdings nicht erreicht worden, wohl wurde aber erreicht, daß den die Volksschule besuchenden Kindern im ganzen Staate eine annähernd gleich gute Schulbildung zu teil werden kann; der Schulaufwand für ein Schulkind betrug nämlich in Ostpreußen 65, in Pommern 67, in Westfalen 58, in den Rheinlanden 62, in ganz Preußen 64 Mark.

2. Gleichzeitig mit dem Kommunalabgabengesetze wurde das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 erlassen, nach diesem Gesetz und den späteren Gesetzen wird das Einkommen ebenso wie vor 1893 sowohl vom Staate als auch von den Gemeinden besteuert, die neu eingeführte Ergänzungssteuer (Vermögenssteuer) ist ausschließlich dem Staate vorbehalten, dem überdies noch die Erträge der Eisenbahnabgabe und die Wandergewerbe- oder Hausiersteuer zufließen. Die nach dem Gesetze vom 21. Mai 1861 und den späteren Novellen veranlagte Grund- und Gebäudesteuer sowie die nach dem Gesetze vom 24. Juni 1891 veranlagte Gewerbe- und Betriebssteuer, endlich die durch das Gesetz vom 18. Juli 1900 eingeführte Warenhaussteuer werden wohl vom Staate veranlagt, aber dienen ausschließlich dem Finanzbedarf der Kommunalverbände, ebenso sind den Gemeinden, beziehungsweise Kreisen vorbehalten die Erträge der durch das Gesetz vom 27. Februar 1880 eingeführten Wanderlager- und Wanderauktionensteuer. Die Warenhaussteuer wurde bekanntlich zum Schutze des kleinen und mittleren Detailhandels gegen die neu aufkommenden Riesenbasare, die Wanderlager- und Wanderauktionssteuer behufs Verschärfung des Schutzes des seßhaften Handels (diese Steuer ist neben der Hausiersteuer ebenso zu entrichten,

wie die Warenhaussteuer neben der Gewerbesteuer) eingeführt, das Ausmaß der Steuer der einzelnen Betriebe ist gesetzlich festgelegt, im Jahre 1911 betrug in Preußen der Ertrag der Warenhaussteuer (von 121 Betrieben) 3,933.066 Mark, der Ertrag der Wanderlagersteuer (von 1097 Wanderlagern und 5 Wanderauktionen) nur 56.375 Mark, als Steuerquelle kommt auch die Warenhaussteuer für die Gemeinden nicht in Betracht, da ja deren Ertrag gesetzlich zur Ermäßigung der von den kleineren Gewerbetreibenden zu zahlenden Gewerbesteuern verwendet werden muß. Die Betriebssteuer wird neben der Gewerbesteuer vom Betriebe der Gast- und Schankwirtschaft, sowie des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus erhoben und beträgt jährlich für die von der Gewerbesteuer befreiten Betriebe 10 Mark, für die in der IV., III., II. und I. Klasse der Gewerbesteuer veranlagten Betriebe 15, beziehungsweise 25, 50 und 100 Mark jährlich,. Die vom Staate nach diesen Bestimmungen veranlagte Betriebssteuer betrug 1911 in ganz Preußen 3,342.700 Mark, dieser Betrag fließt den Land- und Stadtkreisen zu, die Gemeinden dürfen zur Betriebssteuer Zuschläge erheben, doch darf die Gemeinde statt der Zuschläge eine besondere Gemeindebetriebssteuer einheben. Die Erhebung der Grund- und Gebäudesteuer sowie der Gewerbesteuer hat entweder in Prozenten der vom Staate veranlagten Steuer oder in Gestalt besonderer Gemeindesteuern zu erfolgen; Gemeindesteuern von Einkommen dürfen nur auf Grund der Veranlagung zur Staatseinkommensteuer und in der Regel nur in der Form von Zuschlägen erhoben werden, für besondere Gemeindeeinkommensteuern ist also in der Regel kein Raum vorhanden. Die Einführung oder Veränderung bestehender besonderer Gemeindesteuern welcher Art immer kann nur durch Steuerordnungen erfolgen, diese bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses bei Stadtgemeinden, des Kreisausschusses bei Landgemeinden, diese Genehmigung bedarf ihrerseits der Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen, doch haben diese im Jahre 1907 diese ihre Befugnis auf die Oberpräsidenten für Stadtgemeinden, auf die Regierungspräsidenten für Landgemeinden übertragen, allerdings mit einzelnen Vorbehalten. Im übrigen ist folgendes hervorzuheben.

3. Die vom Staate veranlagten Steuern vom Grundbesitze, das heißt die Grundsteuer und die Gebäudesteuer sind

nicht hoch, die Grundsteuer betrug 1911 im ganzen Staate nur 41,316.944 Mark und nimmt nicht zu, sondern ab, die Gebäudesteuer hat zwar stark steigende Tendenz, immerhin betrug sie 1911 im ganzen Staate bloß 100.347.833 Mark (im Jahre 1902 nur 64 Millionen). Die staatliche Veranlagung der Gebäudesteuer hat je 15 Jahre durch besondere Kommissionen zu geschehen, die für jeden Veranlagungsbezirk unter der Leitung der Regierung gebildet werden, und aus einem von der Regierung ernannten Kommissär und aus mehreren vom Kreistage, beziehungsweise in Städten, die einen Veranlagungsbezirk für sich bilden, von den Stadtverordneten gewählten Mitgliedern bestehen. Reklamationen gegen die Beschlüsse dieser Veranlagungskommissionen entscheidet die Regierung. Die Steuer beträgt jährlich für Gebäude, welche vorzugsweise zum Bewohnen benutzt werden, 4% des Nutzungswertes, für Gebäude, welche vorzugsweise zum Gewerbebetriebe dienen, 2% des Nutzungswertes, als Nutzungswert gilt in Städten sowie in denjenigen ländlichen Ortschaften, in welchen eine überwiegende Anzahl von Wohngebäuden regelmäßig durch Vermietung benutzt wird, der mittlere jährliche Mietswert, dieser ist nach den durchschnittlichen Mietpreisen abzumessen, welche innerhalb der dem Veranlagungsjahre unmittelbar vorangegangenen zehn Jahre in der Stadt oder Ortschaft bedungen worden sind. In den übrigen ländlichen Ortschaften ist der Nutzungswert prinzipiell auch nach wirklichen Mietpreisen zu bestimmen, wo dies aber nicht geht, sind neben der Größe, Bauart und Beschaffenheit der Gebäude und der dazugehörigen Hofräume und Hausgärten auch die Gesamtverhältnisse der zu den Gebäuden gehörigen ländlichen Besitzungen und nutzbaren Grundstücke zu berücksichtigen. Um den Ertrag der in Städten unbedeutenden Grundsteuer zu heben, bei der Gebäudesteuer hauptsächlich um eine gerechte Verteilung der Steuerlast zu ermöglichen, können die Gemeinden mittels einer Steuerordnung besondere Steuern vom Grundbesitze einführen, die Umlegung der Steuer erfolgt in diesem Falle nicht nach Prozenten der staatlich veranlagten Steuer, sondern nach dem Reinertrage, beziehungsweise Nutzungswerte eines oder mehrerer Jahre, oder nach dem Pacht-, beziehungsweise Mietwerte, oder nach dem gemeinen Werte der Grundstücke und Gebäude, nach den in der Gemeinde stattfindenden Abstufungen des Grundbesitzes

(z. B. Vollbauern, Halbhüfner usw.) oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe. Selbstverständlich kann hiebei die Veranlagungsperiode abgekürzt (z. B. nicht 15, sondern 2 oder 3 Jahre), und die gewerblich benützten Gebäude ebenso hoch wie die Wohngebäude besteuert werden, die Steuer ist zwar nach gleichen Normen und Sätzen zu verteilen, doch können nach dem Deklarationsgesetze vom 24. Juli 1906 aus sozialen Gründen einzelne Grundstückarten oder Besitzgruppen mit verschiedenen Sätzen zu den Steuern vom Grundbesitze herangezogen werden. Wird die besondere Gemeindesteuer vom gesamten Grundbesitze nach dem gemeinen Werte (Umlaufswerte) umgelegt (dies ist in den Städten die Regel), so werden hiedurch die Bauplätze, Gärten, industriellen Etablissements usw. mehr belastet, dagegen die Wohngebäude entlastet, eine Erhöhung der Einkünfte der Gemeinde über das Maß, welches auch durch Zuschläge zur staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer zu erreichen wäre, tritt hiebei nicht ein, soll auch gesetzlich in der Regel nicht eintreten. Anders ist es, wenn nur die staatliche Grundsteuer (nicht auch die Gebäudesteuer) durch eine besondere Gemeindegrundsteuer ersetzt wird, hier sind die Mehrerträge in Städten ganz bedeutend, so trug z. B. in Posen die besondere Grundwertsteuer unbebauter Grundstücke 5935% der staatlich veranlagten Grundsteuer, in der kleinen Stadt Marienwerder 684%, in Wandsbeck 2692%, in Linden 962%, in Frankfurt a. M. 2689%, in Kassel 2077% usw. — Es verdient hervorgehoben zu werden, daß in der Rheinprovinz im Jahre 1911 mit Ausnahme von Trier alle übrigen 22 Städte mit über 30.000 Einwohnern besondere Grund- und Gebäudesteuern hatten, in Hessen-Nassau war dies bei fast allen Städten der Fall, in den übrigen Provinzen sind besondere Grund- und Gebäudesteuern besonders in den großen Städten häufig. Die besondere Grund- und Gebäudesteuer in Berlin gab ein Erträgnis von 165% der staatlich veranlagten Grund- und Gebäudesteuer, in Breslau 188%, in Magdeburg 200%, in Stettin 225%, während gleichzeitig in Berlin zur Staatseinkommensteuer 100%ige Zuschläge erhoben wurden, in Breslau 164%ige, in Magdeburg 170%ige, in Stettin 200%ige. Von der staatlich veranlagten Gewerbesteuer wurden in Berlin 165% erhoben, in Breslau 188%, in Magdeburg 200%, in Stettin 200%, in allen diesen Städten mit Ausnahme Stettins war also

die besondere Grund- und Gebäudesteuer so bemessen worden, daß in Prozenten der staatlich verlangten Steuer ausgedrückt, der Grundbesitz und das Gewerbe gleich stark belastet sind.

4. Der staatlichen Veranlagung zur Gewerbesteuer unterliegen die stehenden Gewerbe mit einem jährlichen Ertrage von mindestens 1500 Mark, oder mit einem Anlage- und Betriebskapitale von wenigstens 3000 Mark, hiebei werden in der I. Klasse besteuert die Betriebe mit einem Ertrage von mindestens 50.000 Mark, beziehungsweise mit einem Kapital von wenigstens 1,000.000 Mark, in der II. Klasse die Betriebe mit einem Ertrage von 20.000 bis 50.000 Mark, beziehungsweise mit einem Kapitale von 150.000 bis 1,000.000 Mark, in der III. Klasse die Betriebe mit einem Ertrage von 4000 bis 20.000 Mark, beziehungsweise mit einem Kapital von 30.000 bis 150.000 Mark, in der IV. Klasse die übrigen steuerpflichtigen Betriebe. In der I. Klasse beträgt die Steuer 1% des Jahresertrages, die Veranlagung ist Sache des Provinzialsteuerausschusses, von dessen sieben Mitgliedern vier vom Provinzialausschuß gewählt werden, während den Vorsitzenden und zwei weitere Mitglieder der Finanzminister ernennt. In der zweiten Klasse beträgt der Durchschnittssatz der Steuer 300 Mark, in der III. 80 Mark, in der IV. 16 Mark, alle Steuerpflichtigen II. Klasse im Regierungsbezirk, ebenso alle Steuerpflichtigen III. und IV. Klasse im Kreise bilden je eine Steuergesellschaft, die von jeder Steuergesellschaft aufzubringende Steuersumme wird durch Multiplikation des oben angeführten Durchschnittssteuersatzes mit der Anzahl der Steuerpflichtigen der Gesellschaft berechnet, jede Steuergesellschaft wählt ihren Ausschuß, welcher unter Vorsitz eines staatlichen Kommissärs die Gesamtsteuersumme der Gesellschaft auf die einzelnen steuerpflichtigen Mitglieder repartiert, hiebei hat die Steuer eines Mitgliedes in der II. Klasse 156 bis 480 Mark, in der III. Klasse 32 bis 192 Mark, in der IV. Klasse 4 bis 36 Mark zu betragen. Im Jahre 1911 betrug die auf diese Weise staatlich veranlagte Gewerbesteuer in ganz Preußen 48,016.300 Mark, davon in der I. Klasse etwas mehr als die Hälfte (24,300.000 Mark), namentlich in der I. Klasse ist der Ertrag der Gewerbesteuer sehr rasch gewachsen. — Anstatt nun die Gemeindesteuer in Prozenten der staatlich veranlagten Gewerbesteuer zu erheben, können die Gemeinden durch besondere

Steuerordnungen besondere Gemeindegewerbesteuern einführen und hiebei die Steuer entweder nach dem Ertrage des letzten Jahres oder einer Reihe von Jahren, nach dem Werte des Anlagekapitals oder des Anlage- und Betriebskapitals, nach sonstigen Merkmalen für den Umfang des Betriebes (z. B. Arbeiteranzahl oder gezahlte Lohnsumme) oder nach einer Verbindung mehrerer dieser Maßstäbe bemessen. Eine verschiedene Abstufung der Steuersätze ist hier namentlich dann zulässig, wenn die einzelnen Gewerbearten in verschiedenem Maße von den Veranstaltungen der Gemeinde Vorteil ziehen oder der Gemeinde Kosten verursachen. Von der Befugnis, besondere Gemeindegewerbesteuern einzuführen, ist insbesondere in Gemeinden mit industriellen Riesenbetrieben, die den Gemeinden durch die zahlreichen von ihnen beschäftigten Arbeiter besondere Kosten verursachen, Gebrauch gemacht worden, in allen diesen Gemeinden ist der finanzielle Ertrag viel größer, als er wäre, wenn die Gewerbesteuer in Prozenten der staatlich veranlagten Steuer erhoben würde. So betrug 1912 die besondere Gemeindegewerbesteuer, in Prozente der staatlich veranlagten Steuer umgerechnet, in Königshütte 520% (in Klammern wird angegeben, wie viel Prozent der anderen staatlich veranlagten Realsteuern, beziehungsweise der Staatseinkommensteuer als Gemeindesteuer in der betreffenden Stadt erhoben wurden, in Königshütte sind es 260%), in Gleiwitz 475% (255%), in Kattowitz 300% (240%), in Beuthen 267% (195%), in Myslowitz 455% (225%), in Gelsenkirchen 544% (225, beziehungsweise 245%), in Bochum 314% (210%), in Recklinghausen 698% (230%), in Kölln 222% (155%) usw. Wird die Gewerbesteuer in Prozenten der staatlich veranlagten Steuer erhoben, dann pflegen in allen vier Klassen die gleichen Prozentsätze erhoben zu werden, nur in einigen Gemeinden werden die kleineren Betriebe mit einer geringeren Steuer belegt, so betrug z. B. in Königsberg im Jahre 1912 die Gemeindegewerbesteuer in der IV. Klasse 184% der staatlich veranlagten Steuer, in den Klassen I, II und III dagegen 250%, in Berlin-Schöneberg in der IV. Klasse 100%, in der II. und III. 150%, in der I. 165%, in Berlin-Wilmersdorf in der IV. Klasse 90%, in der III. 115%, in der I. und II. 150% usw.

5. Das Rückgrat der Gemeindefinanzen bildet zumal in Städten die Gemeindeeinkommensteuer. Da die Staatseinkommen-

steuer bereits den sozialen Gesichtspunkten Rechnung trägt und stark progressiv ist (sie beträgt z. B. bei Einkommen von 1200 Mark 1%, bei Einkommen von 12.000 Mark bereits 3%, seit 1909 sogar 3·45%, bei Einkommen von 120.000 Mark 4%, seit 1909 gar 5%), wird die Gemeindeeinkommensteuer nur in Zuschlägen zur staatlichen Einkommensteuer erhoben, das Gesetz läßt zwar besondere Gemeindeeinkommensteuern „aus besonderen Gründen" zu, aber unter so erschwerenden Bedingungen, daß von dieser Befugnis kein Gebrauch gemacht wird. Während aber der Staat bekanntlich nur die Einkommen über 900 Mark besteuert, sind die Gemeinden verpflichtet, auch die Einkommen von nicht mehr als 900 Mark zu besteuern; zu diesem Zwecke werden die Personen mit einem Einkommen von 660 bis 900 Mark mit einer fiktiven (nicht erhobenen Staatssteuer von 4 Mark veranlagt, Personen mit 420 bis 660 Mark Einkommen mit 2·40 Mark, Personen mit einem Einkommen von höchstens 420 Mark mit einer Steuer von $^2/_5$% des steuerpflichtigen Einkommens, höchstens aber mit 1·20 Mark. Die Gemeindezuschläge zur wirklich erhobenen und zur fiktiven Staatseinkommensteuer müssen prinzipiell gleich sein. Nur dann, wenn die Deckung des Finanzbedarfes der Gemeinde ohnehin gesichert ist, können durch Gemeindebeschluß und mit Zustimmung des Bezirksausschusses (bei Stadtgemeinden), des Kreisausschusses (bei Landgemeinden) die Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von nicht mehr als 900 Mark, entweder von der Beitragspflicht entbunden, oder mit einem geringeren Prozentsatze herangezogen werden. Von dieser Fakultät haben die Gemeinden sehr verschiedenen Gebrauch gemacht; werden nur die 284 Städte Preußens mit über 10.000 Einwohnern in Betracht gezogen, so ergibt sich, daß nur in vier Städten (Stade, Neustettin usw.) auch die kleinsten Einkommen zur Gemeindesteuer herangezogen werden, alle anderen Städte setzen ein gewisses Existenzminimum fest, einige mit 300 oder 200 oder gar 100 Mark, die meisten mit 420 oder 660 Mark, nur in 26 zumeist großen Städten (Berlin, Breslau, Kiel usw.) bleiben von der Gemeindeeinkommensteuer, ebenso wie von der Staatseinkommensteuer alle Einkommen von unter 900 Mark frei. Von allen 1278 Städten Preußens haben 1912 bloß 33 die Einkommen unter 900 Mark ganz freigelassen, 83 besteuerten die Einkommen von 661 Mark aufwärts, 486 bereits von 421 Mark

aufwärts, 506 von 300 Mark aufwärts, 170 gingen bei der Besteuerung auch unter 300 Mark herab oder kannten überhaupt kein Existenzminimum. In den meisten Städten ist der Gemeindezuschlag zur wirklichen und zur fiktiven Staatseinkommensteuer gleich, nur hie und da werden die Einkommen von unter 900 Mark mit einem mäßigeren Prozentsatz herangezogen, so betrug z. B. 1912 in Barmen dieser Zuschlag bei Einkommen über 900 Mark 220%, bei Einkommen von 660 bis 900 Mark 100%, in Ratibor betrug er bei Einkommen über 660 Mark 205%, bei Einkommen von 420 bis 600 Mark 100% usw.

6. Die Veranlagung der direkten Gemeindesteuern hat durch den Gemeindevorstand (Magistrat, Bürgermeister, Gemeindevorsteher) oder durch einen besonderen Steuerausschuß, dessen Zusammensetzung durch Gemeindebeschluß bestimmt wird, zu erfolgen. Die Ergebnisse der Veranlagung sind bei Erhebung besonderer Gemeindesteuern durch den Gemeindevorstand den im Gemeindebezirke wohnenden steuerpflichtigen physischen Personen in der Regel nicht individuell, sondern mittels Auslegung der Hebeliste während eines zweiwöchentlichen Zeitraumes in den Amtsräumen mitzuteilen. Über etwaige Einsprüche gegen die Veranlagung entscheidet, ebenso wie über Einsprüche gegen die Heranziehung zu Gebühren, Beiträgen und Naturaldiensten der Gemeindevorstand, gegen diese Entscheidung steht dem Steuerpflichtigen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren offen, zuständig hiefür ist in erster Instanz für Landgemeinden (Gutsbezirke) der Kreisausschuß, für Städte der Bezirksausschuß, gegen die Entscheidung des Kreisausschusses ist die Berufung an den Bezirksausschuß, gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses bei Stadtgemeinden ist nur das Rechtsmittel der Revision an das Oberverwaltungsgericht zulässig.

7. Das Kommunalabgabengesetz vom Jahre 1893 betont es wiederholt, daß die Gemeindelasten in erster Linie von denjenigen Personenklassen zu tragen sind, in deren Interesse die entsprechenden Gemeindeausgaben erfolgen. So setzt das Gesetz fest, daß gewerbliche Unternehmungen der Gemeinden grundsätzlich so zu verwalten sind, daß durch die Einnahmen mindestens die gesamten durch die Unternehmung der Gemeinde erwachsenden Ausgaben, einschließlich der Verzinsung und der Tilgung des

Anlagekapitals, aufgebracht werden; eine Ausnahme von dieser Regel ist nur dann zulässig, wenn die Unternehmung zugleich einem öffentlichen Interesse dient, welches anderenfalls nicht befriedigt würde. Behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen, welche durch das öffentliche Interesse erfordert werden (z. B. Kanalisation), müssen von denjenigen Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, denen hiedurch besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, in der Regel besondere Beiträge dann erhoben werden, wenn anderenfalls die Kosten, einschließlich der Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals, durch Steuern aufzubringen sein würden. — Handelt es sich um Veranstaltungen, welche in besonders hervorragendem oder geringerem Maße einem Teile des Gemeindebezirkes oder einer Klasse von Gemeindeangehörigen zu statten kommen, so kann die Gemeinde — anstatt Beiträge zu erheben — eine entsprechende Mehr- oder Minderbelastung dieses Teiles des Gemeindebezirkes oder dieser Klasse von Gemeindeangehörigen beschließen; der betreffende Beschluß bedarf jedoch der Genehmigung des Kreis-, beziehungsweise des Bezirksausschusses. — Erfolgt die Ausgleichung weder durch Beiträge, noch durch eine Mehr- oder Minderbelastung, dann muß in der Regel die Gemeinde für die Benützung der von ihr im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen besondere Vergütungen, Gebühren, erheben; die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, daß die Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Veranstaltung, einschließlich der Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals, gedeckt werden. Endlich soll hervorgehoben werden, daß, wenn in einer Gemeinde durch Arbeiter, die in einer anderen Gemeinde in Großbetrieben (Fabriken, Bergwerke usw.) beschäftigt werden und die eben dieser Beschäftigung wegen in ihrer Wohngemeinde zugezogen oder daselbst verblieben sind, nachweisbare Mehrausgaben im erheblicheren Umfange für Zwecke des öffentlichen Volksschulwesens oder für öffentliche Armenpflege oder für polizeiliche Zwecke erwachsen, die Wohngemeinde dieser Arbeiter berechtigt ist, von der Betriebsgemeinde einen angemessenen Zuschuß zu verlangen. Auf diese Weise sollen proletarische Vorstadtgemeinden, die erfahrungsgemäß bei geringer Steuerkraft große Verwaltungsaufgaben zu er-

füllen haben, von der großen Steuerkraft der Zentren des gewerblichen Lebens profitieren.

8. Im Wege von Steuerordnungen, die die Genehmigung der unter 2 genannten Behörden gefunden haben, können die Gemeinden neue indirekte Steuern einführen und bestehende Steuern dieser Art ändern, doch ist durch Reichsgesetze und Landesgesetze dieses theoretisch unbeschränkte Besteuerungsrecht der Gemeinden in der Praxis erheblich eingeengt worden. So hat, was zunächst die Aufwandsteuern anbelangt, bereits das Kommunalabgabengesetz bestimmt, daß Miets- und Wohnungssteuern nicht neu eingeführt werden dürfen, wohl darf aber einer besonders eingeführten Gemeindegrundsteuer der Mietwert zu Grunde gelegt werden (vgl. unter 3). Mit dieser Einschränkung sei festgestellt, daß gegenwärtig in den preußischen Städten Miets- und Wohnungssteuern fast gar nicht vorkommen. Um so häufiger ist die Erhebung der bereits früher oft vorkommenden Hundesteuer und Lustbarkeitssteuer (Tanzunterhaltungen, musikalische und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen usw.), der Ertrag der Hundesteuer belief sich in den 1278 Städten Preußens 1912 auf 6,218.000 Mark, der Ertrag der Lustbarkeitssteuer auf 8,973.000 Mark. — Verzehrungssteuern wurden früher in den Städten sehr oft erhoben; bereits der noch jetzt geltende Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 hat aber die kommunale Besteuerung einer Reihe wichtiger Verbrauchsartikel untersagt, durch das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902 wurden auch die kommunale Schlachtsteuer, Geflügel- und Wildpretsteuer aufgehoben, gegenwärtig ist nur noch von Bedeutung die Bier-, Brau- und Braumalzsteuer, die 1912 den preußischen Städten einen Ertrag von 8,919.000 Mark brachte. — Eine viel ergiebigere Steuerquelle haben sich die Gemeinden — als Ersatz der nach und nach fortfallenden Verzehrungssteuern — nach 1893 erschlossen durch die Einführung zweier Gemeindeverkehrssteuern, der Umsatzsteuer und der Wertzuwachssteuer. Die Umsatzsteuer trifft den Erwerb von Grundstücken (der Erwerb durch Erbgang oder Übergabevertrag zwischen Verwandten auf- und absteigender Linie wird nicht besteuert) und beträgt 1% des Kaufpreises; sie brachte den preußischen Städten 1912 eine Einnahme von 24,042.000 Mark. Die Wertzuwachssteuer, die sich seit 1893 als Gemeindesteuer, seit 1906

als Kreissteuer ungehindert entwickeln konnte, ist durch das Reichszuwachssteuergesetz vom 14. Februar 1911 überall als Reichssteuer eingeführt worden, durch das Reichsgesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913 ist jedoch die Autonomie der Gemeinden und Kreise zur Besteuerung des Wertzuwachses wieder hergestellt worden. Auf Grund des Reichsgesetzes vom Jahre 1911 unterliegt der Steuer der ohne Zutun des Eigentümers entstandene Wertzuwachs; als steuerpflichtiger Wertzuwachs gilt der Unterschied zwischen dem Erwerbspreise und dem Veräußerungspreise, beim Erwerbe eines Grundstückes von Todes wegen, oder beim Erwerbe der Deszendenten von den Aszendenten usw. ist keine Steuer zu erheben. Die Steuer beträgt, je nach der Höhe des unverdienten Wertzuwachses des Grundstückes 10 bis 30%, die so berechnete Steuer ermäßigt sich um 1 bis $1^1/_2$% für jedes Jahr des Besitzes des Grundstückes durch den Verkäufer. Nach dem preußischen Ausführungsgesetze vom 14. Juli 1911 wird die Zuwachssteuer in den Städten und Landgemeinden mit über 5000 Einwohnern durch den Gemeindevorstand (Magistrat), in den übrigen Landgemeinden und in den Gutsbezirken durch den Kreisausschuß veranlagt. Von dem Ertrage der Steuer fiel dem Reiche 50% zu, 5% dem Staate, 5% dem veranlagenden Kommunalverband, 33, beziehungsweise 25% dem Kreise, der Rest den Gemeinden, die auch Zuschläge zur Wertzuwachssteuer erheben durften. Auf Grund dieser Bestimmungen betrug der den preußischen Städten verbleibende Rest der Wertzuwachssteuer im Jahre 1912 10,732.000 Mark. Auf Grund des oben zitierten Reichsgesetzes vom Jahre 1913 fällt die Erhebung des Reichsanteiles gänzlich fort, doch bleibt das Reichsgesetz vom Jahre 1911 mit gewissen Modifikationen weiter in Kraft, es darf aber durch Landesgesetze oder in Gemäßheit des Landesrechtes durch ortsstatutarische Vorschrift eine andere Regelung der Besteuerung des Wertzuwachses getroffen werden. Trotzdem also seit 1913 durch Steuerordnung die Gemeinde, respektive der Kreis die Wertzuwachssteuer selbständig ordnen darf, wurde doch solchen Steuerordnungen vorläufig die Genehmigung versagt, bis das Verhältnis zwischen Staat, Gemeinde und Kreis endgültig geregelt würde. — Von anderen indirekten Steuern ist von Bedeutung nur noch die Schankkonzessionssteuer, sie

ist für die Erlangung der Erlaubnis zum ständigen Betriebe der Gastwirtschaft, Schankwirtschaft oder des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus zu zahlen und darf je nach der Gewerbesteuerklasse des betreffenden Betriebes höchstens 5000 Mark in der I. Klasse, 1200 Mark in der IV., und höchstens 600 Mark für die von der Gewerbesteuer befreiten Betriebe betragen. Die Schankkonzessionssteuer ist in Stadtkreisen sehr häufig, in den übrigen Städten selten; der Ertrag dieser Steuer brachte den preußischen Städten eine Einnahme von 1,795.000 Mark. — Alle anderen hier nicht besonders besprochenen indirekten Steuern gaben 1912 in allen Städten bloß 1,000.500 Mark, außer Hessen-Nassau kommen diese Steuern fast gar nicht in Betracht. Zusammen betrugen die indirekten Gemeindesteuern der preußischen Städte im Jahre 1912 61,679.000 Mark, oder per Kopf der Bevölkerung 3·14 Mark. So bedeutend diese Summe an sich ist, so beträgt sie doch nur $^{1}/_{11}$ (9·16%) des gesamten Steuereinkommens der Städte, nicht weniger als $^{10}/_{11}$ des Finanzbedarfes der Städte werden nämlich durch direkte Steuern gedeckt.

9. Während das Kommunalabgabengesetz vom Jahre 1893 die Gemeinden in gewissen Fällen zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen verpflichtet, und die Heranziehung der Steuerpflichtigen zu Hand- und Spanndiensten generell erlaubt (die Dienste dürfen mit Ausnahme von Notfällen durch taugliche Stellvertreter und mit Zustimmung der Gemeinde durch Geldbeiträge geleistet werden), bestimmt es, daß die Gemeinden von der Befugnis, Steuern zu erheben, nur insoweit Gebrauch machen dürfen, als die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus dem Gemeindevermögen, aus Gebühren, Beiträgen, und vom Staate oder von weiteren Kommunalverbänden den Gemeinden überwiesenen Mitteln, zur Deckung ihrer Ausgaben nicht ausreichen. Durch direkte Steuern darf hiebei nur der Bedarf aufgebracht werden, welcher nach Abzug des Aufkommens der indirekten Steuern von dem gesamten Steuerbedarfe verbleibt. Um ein Hinaufschrauben der direkten Steuern überhaupt, der Realsteuern im besonderen auf eine ungesunde Höhe hintanzuhalten, enthält das Gesetz noch folgende wichtige Bestimmungen.

a) Zuschläge über 100% zur Staatseinkommensteuer oder zur Betriebssteuer dürfen nur mit Genehmigung des Bezirksaus-

schusses und des Oberpräsidenten bei Stadtgemeinden, des Kreisausschusses und des Regierungspräsidenten bei Landgemeinden erhoben werden; ebendieselbe Genehmigung ist dann erforderlich, wenn mehr als 200% der staatlich veranlagten Realsteuern (das heißt Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer) erhoben werden sollen. Hiezu ist zu bemerken, daß der finanzielle Bedarf der Provinzen auf die Kreise als solche verteilt wird, ebenso haben den größten Teil des Finanzbedarfes der Kreise die Gemeinden als solche zu tragen, es gibt also insbesondere keine besonderen Provinzial- oder Kreiszuschläge zur Staatseinkommen- oder zu den Realsteuern, in den betreffenden Gemeindezuschlägen sind immer schon die Kreis- und die Provinzialsteuern mit enthalten. Des weiteren ist zu bemerken, daß der volle Betrag der staatlich veranlagten Betriebssteuer nach § 13 des Gesetzes wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 direkt in die Kreiskommunalkasse zu fließen hat. Daraus geht hervor, daß das Kommunalabgabengesetz vom Jahre 1893 als Grundsatz aufgestellt hat, daß höchstens 200% der staatlich veranlagten Einkommen-, Betriebs- und Realsteuern zur Deckung des Finanzbedarfes des Staates, der Gemeinden, Kreise und Provinzen genügen sollen. Wir werden sehen, daß dieser Grundsatz gegenwärtig nur noch hinsichtlich der Realsteuern in etwa der Hälfte der Städte befolgt wird, dagegen sind insbesondere die Einkommen über 900 Mark in den allermeisten Städten viel stärker belastet.

b) Um insbesondere die Realsteuern nicht auf eine ungesunde Höhe hinaufschrauben zu lassen, bestimmt das Gesetz, daß die vom Staate veranlagten Realsteuern in der Regel wohl mindestens zu dem gleichen, aber höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen sind, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden, nur solange die Realsteuern 100% nicht übersteigen, ist die Freilassung der Einkommensteuer oder eine Heranziehung derselben mit einem geringeren Prozentsatze zulässig, da ja die Einkommensteuer auch vom Staate, die Realsteuern nur von der Gemeinde herangezogen werden. Werden dagegen mehr als 150% der staatlich veranlagten Realsteuern erhoben und ist auch die Staatseinkommensteuer mit 150% belastet, so können von dem Mehrbetrage für jedes Prozent der staatlich veranlagten Realsteuern 2% der Staatseinkommen-

steuer erhoben werden; werden also z. B. 170% der Realsteuern erhoben, so kann die Staatseinkommensteuer mit 190% Zuschlägen belastet werden; Abweichungen von diesen und den unter a gegebenen Regeln sind nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses und des Oberpräsidenten, beziehungsweise des Kreisausschusses und des Regierungspräsidenten gestattet; die die Zustimmung erteilende Behörde hat davon auszugehen, daß Aufwendungen der Gemeinde, welche in überwiegendem Maße dem Grundbesitze und dem Gewerbebetriebe zum Vorteil gereichen (also z. B. Ausgaben für den Bau und die Unterhaltung von Straßen und Wegen, für Ent- und Bewässerungsanlagen usw.), in der Regel durch Realsteuern gedeckt werden müssen, sofern die Ausgleichung nicht durch Gebühren, Beiträge oder Mehr- oder Minderbelastung einzelner Gemeindeteile erfolgt ist. Dagegen sind Ausgaben, die allen Einwohnern zugute kommen (also die Schul- und die Armenlasten) vorzüglich durch die Belastung der Einkommensteuer zu decken. Zur Deckung des durch Realsteuern aufzubringenden Steuerbedarfes sind die veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer in der Regel mit dem gleichen Prozentsatze heranzuziehen, eine stärkere Belastung einer dieser Steuern ist ausnahmsweise zugelassen, bedarf jedoch stets der Genehmigung des Bezirksausschusses, beziehungsweise Kreisausschusses. In der Praxis kommt eine ungleiche Belastung der einzelnen Realsteuern ziemlich selten vor, dagegen ist die Heranziehung der Einkommensteuer einerseits, der Realsteuern andrerseits mit verschiedenen Prozentsätzen überaus häufig. So haben von den 1278 Städten Preußens im Jahre 1912 nur fünf ganz kleine Städte keine direkten Steuern erhoben, in 512 Städten wurde die staatlich veranlagte Grund- und Gebäudesteuer mit dem gleichen Prozentsatz herangezogen, wie die Staatseinkommensteuer, in 599 Städten mit einem höheren, in 162 dagegen mit einem geringeren Prozentsatz. Von den 1273 Städten, die Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben, hatten nur 3 Zuschläge von höchstens 50%, nur 62 Zuschläge von 50 bis inklusive 100%; auch Zuschläge von 100 bis 125% waren nur in 62 Städten, Zuschläge von 125 bis 150% nur in 182 Städten genügend, in nicht weniger als 964 Städten mußten zur Staatseinkommensteuer Zuschläge über 150% erhoben werden, und zwar in 218 von 150 bis 175%, in 338 von 175 bis 200%, in 164 von

200 bis 225%, in 141 von 225 bis 250%, in 44 von 250 bis 275%, in 43 von 275 bis 300%, in 16 gar solche über 300%. Danach sind Zuschläge von 175 bis 200% zur Staatseinkommensteuer die Regel, ebenso werden die Realsteuern in der Regel mit zirka 200% der staatlich veranlagten Steuer herangezogen. Im Vergleiche mit österreichischen Verhältnissen ist insbesondere die Gebäudesteuer, auch wenn sie mit 200 oder 300% des staatlich veranlagten Betrages erhoben wird, als eine sehr mäßige Steuer zu betrachten, beträgt doch die gesamte Belastung eines Wohnhauses in diesem Falle 8, beziehungsweise 12% seines Nutzungswertes, dagegen ist die Belastung der Einkommen eine unvergleichlich schärfere, sind doch bei 200%igen Kommunalzuschlägen zur Staatseinkommensteuer von Einkommen von 600 Mark an Staats-, Provinzial-, Kreis- und Gemeindesteuern 0·8% dieses Einkommens, bei Einkommen von 1201 Mark nicht weniger als 3·05% dieses Einkommens zu bezahlen, bei Einkommen von 3001 Mark bereits 6·20%, bei Einkommen von 12.000 Mark 9·45%, bei Einkommen von 120.000 Mark gar 13%! Im ganzen erhoben die preußischen Städte im Jahre 1912 an direkten Steuern nicht weniger als 611,568.000 Mark, das heißt 31·15 Mark pro Kopf der Bevölkerung; von diesen Steuern entfielen nicht weniger als drei Fünftel, das heißt 365,363.000 Mark auf die Einkommensteuer, auf die Steuern vom Grundbesitze nur 166,429.000 Mark, auf die Gewerbesteuer 77,072.000 Mark, auf die Betriebssteuer 2,704.000 Mark. Daraus geht die weit überragende Bedeutung der Einkommensteuer für die städtischen Finanzen klar hervor. Auf Grund der mitgeteilten Ziffern dürfen wir wohl mit Fug behaupten, daß steuerpolitisch betrachtet, die Selbstverwaltung in Preußen eine besonders hohe Belastung der besitzenden Gesellschaftsklassen zum Besten der Allgemeinheit bedeutet.

Dieses Urteil bleibt auch dann richtig, wenn wir zugeben, daß naturgemäß in ärmeren Provinzen die Steuerbelastung für kommunale Zwecke höher ist, als in reicheren. So erhoben z. B. im Jahre 1912 in Westpreußen nicht weniger als 44% der Stadtgemeinden Zuschläge zur Staatseinkommensteuer im Betrage von über 275%, in Ostpreußen nicht weniger als 30%, dagegen in Hessen-Nassau, Brandenburg, Sachsen gar keine Stadt, in den übrigen Provinzen sehr wenige. Höchstens 100%ige Zuschläge

zur Staatseinkommensteuer hatten in Hessen-Nassau 24% der Städte, in der Rheinprovinz 3%, in Ost- und Westpreußen überhaupt gar keine. Trotz der viel stärkeren Belastung in West- und Ostpreußen war doch der Ertrag der städtischen direkten Steuern in beiden Provinzen viel geringer, er betrug nämlich per Kopf der Bevölkerung in Westpreußen nur 23·25 Mark, in Ostpreußen nur 25·24 Mark, dagegen in der Rheinprovinz 34·31 Mark, in Hessen-Nassau gar 39·21 Mark. Diese Unterschiede sind jedoch nicht bloß das Ergebnis der in Preußen viel beobachteten Wanderung von Rentiers aus ärmeren Städten mit hohen Einkommensteuerzuschlägen nach Städten, wie Berlin, Charlottenburg, Bonn, Wiesbaden usw., in denen die Gemeindeeinkommensteuer höchstens 100% der staatlichen Steuer beträgt, sondern hauptsächlich das Ergebnis der fortschreitenden Entlastung der ärmeren und der stärkeren Belastung der reicheren Volksschichten mit direkten Staatssteuern. In vielen ärmeren Gemeinden haben dadurch seit 1865 die staatlich veranlagten Steuern nicht zu-, sondern abgenommen, die Umlagenbasis wurde hier geringer, während in den reicheren Gemeinden das Gegenteil der Fall ist. Überdies ist wohl zu bedenken, daß der Rentier mit einem Einkommen von 50.000 Mark, der aus Stettin, wo der Gemeindezuschlag 200% beträgt, nach Berlin mit einem 100%igen Zuschlage verzieht, dadurch perzentuell nicht weniger an Staats- und Kommunalsteuer zu zahlen hat, als das Gros der Stettiner Bürger mit einem Einkommen von zirka 4000 Mark, eben wegen der starken Progression der Staatseinkommensteuer hat er in Berlin an Staats- und Kommunalsteuern 7·92% seines Einkommens zu zahlen, während die Stettiner Bürger mit einem Einkommen von 4000 Mark trotz des doppelt so hohen Gemeindezuschlages im ganzen 7·13% zu zahlen haben. Immerhin wird in Preußen behufs möglichster Ausgleichung der Kommunallasten der ärmeren und der reicheren Gemeinden und Landesteile eine weitere Übernahme dieser Lasten durch den Staat nach dem Muster der unter 1 angeführten Gesetze gefordert.

(Schluß folgt.)

Der Rückgang des bäuerlichen Besitztums in den Alpenländern, seine wichtigsten Ursachen und die Mittel zu seiner Bekämpfung.

Von Dr. **Karl Uitz.**

Rückblick auf die Vergangenheit.

Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts war die Verteilung von Grund und Boden, wie sie sich im frühen Mittelalter im Gefolge der ersten Besiedelung und Urbarmachung der deutschen Alpenländer herausgebildet hatte, im großen und ganzen unverändert geblieben. Wald und Alpe, ebenso die Moore und das kahle Gebirge waren zumeist Eigentum der Grundherrschaften, manchmal auch von Gemeinden und Gemeinschaften. Das einzelne Bauerngut hatte daran ein seit Jahrhunderten überliefertes Benützungsrecht, das Recht auf Bezug von Bau- und Brennholz für den Hausbedarf, auf Weide für den Viehstand des Hofes. Im allgemeinen bestanden die Einkünfte der Grundherrschaften, also der Bistümer und Klöster, der Adelsgeschlechter und Staatsdomänen, vorwiegend aus den Abgaben, insbesondere dem Zehent, den die Untertanen zu leisten hatten. In den Alpenländern verhinderte ja die gebirgige oder hügelige Beschaffenheit des Bodens die Schaffung von landwirtschaftlichen Großbetrieben, wie sie durch Einziehung von Bauerngüter im 17. Jahrhundert in Norddeutschland und in den slawischen Ländern entstanden, weil sich der Grundherr aus dem Eigenbetriebe größere Erträge versprach als aus den Abgaben seiner Untertanen. Die Grundherrschaften hatten daher erklärlicherweise das Bestreben, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und damit die Steuerkraft ihrer Bauern zu stärken und alles hintanzuhalten, was dieselbe verringert hätte. Deshalb wurden eine übermäßige Verschuldung der Güter, der Verkauf an einen un-

tüchtigen Wirt, die Abtrennung von Grundstücken vom Hofe von der Grundherrschaft, die hiezu die gesetzliche Befugnis besaß, verhindert. Andrerseits war auch diese bestrebt, ihre Nutzungen im Wald in einer Weise vorzunehmen, die dem Bauern seine Existenz nicht erschwerte. Auch gab die Jagdausübung in den deutschen Alpenländern im Gegensatze zu anderen Ländern, nicht so häufig Anlaß zu Klagen seitens der Bauern, weil, wie alle älteren Jagdschriftsteller bestätigen, der Hochwildstand im Hochgebirge in früheren Jahrhunderten, im Gegensatze zu heute und dem damaligen Hochwildstand im Mittelgebirge, sehr gering war. Das war, wenigstens teilweise, eine Folge davon, daß das Raubwild (Bären, Wölfe, Luchse) sich in den Alpen am längsten erhalten hat. Die Holznutzung in den Herrschaftswäldern geschah schon seit dem 16. Jahrhundert in intensiver Weise zur Deckung des Kohlenbedarfes der zahlreichen Eisenwerke, der Salinen usw. Die Abgabe erfolgte zu bestimmten Stockzinsen und wurde allmählich zu einem Rechte der Werke. Der Holzwert war dabei aber, wenigstens in den von den Werken entfernteren Gegenden, so gering, daß eine Beeinträchtigung der Holzbezüge der Bauern, um größere Holzverkäufe zu ermöglichen, wohl selten stattfand. Überall wurde von Landesherren und Herrschaften über die Erhaltung der Wälder strenge gewacht. Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts herrschte in der Wirtschaft der Gebirgsbauern noch überall — und auch vielfach im flachen Lande — reine Naturalwirtschaft. Was im Hause gebraucht wurde, wurde im Hause erzeugt, die Abgaben wurden bis 1848 in Naturalien geleistet, der Lohn der Dienstboten bestand überwiegend in solchen. Schafhaltung, intensiver Getreidebau, Flachsbau waren für diese Zeit charakteristisch; zu verkaufen hatte der Gebirgsbauer in der Regel bloß einige Ochsen, wovon er die Geldausgaben, die Schuldzinsen, und nach 1848 auch die Steuern zu bestreiten hatte. Nach Berichten aus dem Sölktal wurde z. B. noch Ende der Sechzigerjahre die ganze Kleidung mit Ausnahme der Hüte im Haus aus Flachs, Leder und Schafwolle aus der eigenen Wirtschaft hergestellt. In der Zeit der Naturalwirtschaft und der billigen Löhne hatte der Bauer ein zahlreiches Gesinde, das er im Winter mit all den Arbeiten beschäftigte, die heute dem Gewerbe zugefallen sind. Diese große Anzahl von Arbeitskräften ermöglichte während der guten Jahreszeit die Durchführung von Arbeiten, zu denen der Bauer heute leider keine Zeit mehr hat (Reinhaltung der Alpen, Mähen der Bergwiesen usw.).

Die Reformen des Jahres 1848 und der folgenden Jahre brachten die Freiheit des Grundeigentums, die Teilbarkeit der Bauerngüter, die Regulierung und die Ablösung der Wald- und Weideservituten, zu der es aber im großen Maßstab erst Ende der Sechzigerjahre kam.

Diese Reformen änderten anfangs wenig an der Gestaltung der bäuerlichen Wirtschaft und Besitzverteilung. Hier beginnt die neue Entwicklung eigentlich mit dem industriellen Aufschwunge zu Ende der Sechziger- und Anfang der Siebzigerjahre. In dieser Zeit steigerte insbesondere die obersteirische Eisenindustrie ihre Produktion in früher ungeahnter Weise. Da sie in ihren Hochöfen lediglich Holzkohle verfeuerte, war sie in ihrer Entwicklung von den vorhandenen Holzvorräten abhängig, deren baldige Erschöpfung man bei dem Anwachsen der Hochofenbetriebe befürchten mußte. Es ist kein Wunder, daß die Verbände der Eisengewerken, wie die Innerberger Hauptgewerkschaft und die Vordernberger Radmeister-Kommunität, und auch die einzelnen Gewerken sich nun bemühten, möglichst viel Wald in ihre Hand zu bekommen. Einerseits kauften sie jene Herrschaftswälder, auf denen ihnen seit altersher Holzbezugsrechte zustanden. Auf diese Weise entstand der Riesenbesitz der späteren Alpinen Montangesellschaft, der den größten Teil der Gerichtsbezirke Eisenerz, St. Gallen und Weyer und darüber hinaus ausgedehnte Waldgebiete umfaßte. Andrerseits waren die Gewerken aber auch bemüht, bäuerlichen Waldbesitz zu erwerben, was ihnen um so leichter fiel, als sie mit den Bauern als ihren Kohlenlieferanten und Fuhrleuten in Geschäftsverbindung standen und ihnen oftmals Vorschüsse gewährten und dadurch den Bauern in einer momentanen Notlage zum Verkaufe zwingen konnten. Gar mancher Bauer hat in den Sechziger- und Siebzigerjahren vom Hofe wandern müssen, weil er einem Gewerken seine Schuld nicht abzahlen konnte. So entstanden in dem ehedem vorwiegend aus Bauernland bestehenden Seitentälern des steirischen Murtales die Anfänge vieler großer Waldherrschaften, die zum Teil noch heute den Nachkommen der Eisengewerken gehören. Die Abwanderung der landwirtschaftlichen Arbeiter in die Industriegebiete und die damit zusammenhängende Steigerung der Löhne und Dienstbotennot, der Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft, die kräftige Förderung, die die Regierung der Industrie angedeihen ließ, und das geringe Verständnis, das sie damals der Wichtigkeit des Bauernstandes entgegenbrachte, erschwerten die Lage des Gebirgsbauern und beraubten ihn oft der Existenzmöglichkeit. Viel-

fach war es auch die Brachlegung alter Verkehrswege durch die Eisenbahnen, die den Rückgang des bäuerlichen Besitzes verursachte, dem bisher aus den Vorspanndiensten und dem Fuhrwerksverkehr Einnahmen zugeflossen waren. Solche Momente kommen z. B. für die Buchau (Übergang von St. Gallen nach Admont), für Hohentauern und manche Ortschaften an der alten Salz- und Eisenstraße in Betracht. Mit der Eröffnung der Eisenbahnen hielten in- und ausländische Holzfirmen ihren Einzug in die Alpenländer, die im Vereine mit den verschiedensten inländischen Vermittlern und Händlern ihr Treiben begannen, das besonders gefährlich war, solange der Bauer, der früher nie Nutzholz verkauft hatte, die Holzpreise nicht kannte und sich seinen Wald oder auch Haus und Hof von einem Spekulanten zu einem viel zu niedrigen Preis abnehmen ließ. Teils in Verbindung mit dem Holzhandel, teils auch selbständig begannen Güterzerstückler zu arbeiten, die aus dem Wegverkauf von Grundstücken von dem ursprünglichen Gute Vorteil zogen. Der durch die Bahnbauten erleichterte Verkehr und die großen Gewinne der Großindustrie hatten weiter zur Folge, daß viele Industrielle sich in den Alpenländern Besitzungen auf altem Bauernboden erwarben, teils um hier, wie der alte Adel auf seinen Gütern, dem Jagdvergnügen zu obliegen, teils auch, um einen Teil ihres Vermögens in Bodenwerten möglichst sicher anzulegen. Aber auch der Bauer selbst hat nur zu oft seinen schwächeren Nachbarn verdrängt, teils weil er sich eine einträglichere Bewirtschaftung seines Gutes durch den Zukauf erhoffte, teils weil er aus dem Walde sich einen Gewinn erwartete, nicht selten auch, um das Eigenjagdrecht zu erlangen. In neuester Zeit mehren sich auch die Fälle, daß Bauerngüter zum Sommeraufenthalt von städtischen Kapitalisten gekauft werden.

Überblick über den Umfang des Rückganges des bäuerlichen Besitzstandes.

Über den Rückgang des bäuerlichen Besitzstandes gibt es in Steiermark eine vom statistischen Landesamt verfaßte Statistik, welche den Zeitraum von 1903 bis 1912 umfaßt und für diese zehn Jahre 3252 Verkäufe bäuerlicher Besitzungen an Personen nicht bäuerlichen Standes mit einer Gesamtfläche von 55.104 *ha* land- und forstwirtschaftlichen Grundes nachweist. Hievon entfallen 585 Bauerngüter mit 23.356 *ha* auf Obersteier, 1710 Bauerngüter mit 20.118 *ha* auf Mittelsteier und 957 Bauerngüter mit 11.630 *ha* auf das Unterland.

Die Gesamtfläche des landwirtschaftlichen Besitzes ohne Großgrund- und Zwergbesitz beträgt nach der Grundbesitzstatistik des Jahres 1906:

im Oberland . .	387.373 *ha*	davon 1903—1912 aufgekauft	23.356 *ha*	oder 6·03%
im Mittelland .	484.563 „	„ „ „ „	20.118 „	„ 4·15%
im Unterland .	429.056 „	„ „ „ „	11.630 „	„ 2·71%

Das statistische Landesamt berechnet die Zahl der Bauerngüter in Steiermark auf 105.000; hievon würden also in zehn Jahren 3·1% verschwunden sein. Diese Zahl hat sich aus der Zählung der landwirtschaftlichen Betriebe unter Abzug der Großgrundbesitzungen über 100 *ha* und der Zwergbesitze unter 1 *ha* ergeben; sie enthält daher noch alle landwirtschaftlichen Nebenbetriebe der Gewerbetreibenden in den Märkten und größeren Dörfern, so daß sie für die eigentlichen Bauerngüter unbedingt zu hoch ist.

Diese Zahlen, welche sich auf die von den Steuerämtern gelieferten Daten beziehen, sind entschieden eher zu niedrig als zu hoch, weil gewiß oftmals die Steuerämter die Anzeige eines Verkaufes übersehen oder nicht wissen, daß der Käufer ein Nichtbauer (Güterschlächter usw.) ist. Selbstverständlich sind die zahlreichen Verkäufe von Bauerngütern als Huben an andere Bauern nicht berücksichtigt. Dennoch geben auch diese Zahlen ein erschreckendes Bild von dem Verschwinden unseres Bauernstandes, besonders wenn man bedenkt, daß das letzte Jahrzehnt keineswegs das schlechteste war, vielmehr dieser Rückgang seit Anfang der Siebzigerjahre, also durch vierzig Jahre, in ziemlich gleichem Maße fortdauert. Da von dem Rückgang auch in Obersteiermark manche Gegenden, besonders die in den breiten Haupttälern gelegenen Gemeinden, fast ganz verschont sind, tritt dieses Übel im eigentlichen Gebirgslande natürlich viel stärker auf, als es die Statistik zeigt.

Ich bin in der Lage, auf Grund eigener, an Ort und Stelle gepflogenen Erhebungen im folgenden eine Zusammenstellung der in den letzten vierzig Jahren in den Gerichtsbezirken Liezen und Rottenmann vorgekommenen Aufkäufe und der Besitzverteilung mit Ende 1913 zu geben.

Nach diesen Zusammenstellungen sind in den beiden Gerichtsbezirken gegen 300 ehemals selbständige Bauerngüter heute verschwunden; 17.000 *ha* von einer Bezirksfläche von 80.600 *ha* sind aus bäuerlichem Besitz in den des Großgrundbesitzes übergegangen. Im Gerichtsbezirk Liezen ist die Fläche im Verhältnisse zur Anzahl der

Übersicht über die Besitzverteilung und die Baueinlegung im Gerichtsbezirk Liezen.

I. Besitzverteilung Ende 1913.

Eigentümer	Landwirtschaftliche Gründe	Alpe	Wald	Unproduktiv	Summe
	Hektare				
Stift Admont	1.060	777	6.435	3.272	11.544
Land Steiermark	256	2.067	7.478	4.603	14.404
Georg Plange	92	945	717	1.845	3.599
Waldgenossenschaft Liezen	1	1	991	28	1.021
Oberösterr. Religionsfond	33	—	792	—	825
Paul R. v. Schöller	21	—	126	—	147
K. k. Staatsbahnen	—	—	116	—	116
Firma Lapp	13	—	33	—	46
R. v. Aichinger	4	—	—	—	4
Großgrundbesitz	1.480	3.790	16.688	9.748	31.706
	5.270				
Gesamtfläche des Bezirkes	10.891		21.147	10.003	42.041**)
Kleinbesitz*)	5.621		4.459	255	10.335

*) Abzüglich des Besitzes der Bürger in den Märkten beträgt der bäuerliche Besitz annähernd: 5000 *ha* landwirtschaftliche Talgründe, 300 *ha* Alpen, 4000 *ha* Wald, 250 *ha* Unproduktiv.

**) Inklusive Wege usw. 42.606 *ha*.

Realitäten geringer als in Rottenmann, weil in ersterem viele Güter servitutberechtigt sind und es vor allem seit jeher sehr wenig Eigentums- und Genossenschaftsalpen gibt. In noch stärkerem Maß als die bäuerliche Besitzfläche haben die Alpen- und Holzbezugsrechte durch Ablösung abgenommen.

In Liezen wurden die meisten Güter vom alten Großgrundbesitze (Stift Admont, Land Steiermark) aufgekauft, reine Jagdbesitzungen sind dagegen die Güter Plange, R. v. Schoeller und Aichinger. In Rottenmann überwiegen die reinen Jagdbesitze (Gutmann, Oswald, Franz, Dr. Bösch). Interessant ist die Entwicklung des Jagdbesitzes des Bergrates R. v. Gutmann; dieser ist aus einem Pachtreviere hervorgegangen; der Eigen- und Anteilsbesitz betrug: 1895 1636 *ha*, 1902 3102 *ha*, 1913

II. Vom Großgrundbesitz aufgekaufte Bauerngüter.

Gutsname	Steuergemeinde	Gekaufte		Landwirtschaftliche Gründe	Alpe	Wald	Unproduktiv	Summe	Anmerkung
		Bauerngüter	Keuschen						
Stift Admont	Aigen	16	4	119·14	—	239·48	2·44	361·06	Der Ankauf verteilt sich ziemlich gleichmäßig auf die Zeit von 1885 bis 1913, die meisten Güter waren beim Stift servitutsberechtigt
	Irdning	5	1	23·98	—	44·03	0·28	68·29	
	Oberhall	2	—	68·11	—	144·01	1·05	213·17	
	Unterhall	4	—	34·86	—	169·65	0·70	205·21	
	Johnsbach	—	—	3·70	—	—	0·14	3·84	
	Krumau	14	—	153·09	—	134·99	21·64	309·42	
		41	5*	402·78	—	732·16	26·25	1.261·19	* Unter 2 *ha* landwirtschaftliche Gründe.
Land Steiermark	Unterhall	1*	—	46·25	—	26·93	0·46	73·64	* Landesschule Grabnerhof ** Die meisten Ankäufe erfolgten durch die Alpine Montangesellschaft
	Johnsbach	2	—	14·74	—	52·59	0·10	67·29	
	Weng	16**	3	182·87	103·94*	192·76	74·35	553·92	
		19	3	243·86	103·94	272·24	74·91	694·85	

Gutsname	Steuergemeinde	Gekaufte Bauerngüter	Gekaufte Keuschen	Landwirtschaftliche Gründe	Alpe	Wald	Unproduktiv	Summe	Anmerkung
Georg Plange	Liezen	1	—	9·53	58·14	—	766·59	834·26	reiner Jagdbesitz ab 1890 angekauft
	Reitthal	2	—	4·24	—	26·09	0·03	30·36	
	Weissenbach	8	1	78·63	886·35	248·42	1078·64	2292·04	* 2 aufgekaufte Gemeinschaftsalpen, die nicht mehr bewirtschaftet werden
		11	1	92·40	944·49*	274·51	1845·26	3156·66	
R. v. Schöller	Weng	4	—	20·54	—	125·67	0·25	146·46	reiner Jagdbesitz
Oberösterr. Religionsfond	Pyhrn	3	—	22·39	—	16·75	0·19	39·33	
R. v. Aichinger	Weng	1	—	4·06	—	—	0·04	4·10	
Firma Lapp	Liezen	1	—	12·52	—	33·04	0·56	46·12	
	Zusammen	80	9	794·95	1048·43	1454·37	1947·32	5245·07	

III. Sonstige nicht mehr als selbständige Bauerngüter bewirtschaftete Güter.

	Bauerngüter	Keuschen	Landwirtschaftliche Gründe	Alpe	Wald	Unproduktiv	Summe	Anmerkung
im Besitze von Städtern	6	—	128·—	108·—	69·—	3·—	308·—	davon 2 Häuser mit 33 *ha* unbewirtschaftet, die anderen voll bewirtschaftet
im Besitze von Bürgern der Märkte, von Spekulanten usw.	16	1	134·—	—	177·—	3·—	314·—	
im Besitze von anderen Bauern	39	5	363·—	—	383·—	8·—	754·—	* meist als Zulehen benützt
	61	6	625·—	108·—	629·—	14·—	1376·—	

Gerichtsbezirk Rottenmann.

Besitzverteilung Ende 1913 und Aufkauf in den letzten 40 Jahren.

Eigentümer	Landwirtschaftliche Gründe *ha*	Alpen *ha*	Wald *ha*	Unproduktiv *ha*	Summe *ha*	Aufgek. Bauerngüt.	Gesamtfläche *ha*	Landwirtschaftliche Gründe *ha*	Alpen *ha*	Wald *ha*
M. R. v. Gutmann . . .	385	3.987	3.411	416	8.199	20	5.950	360	2.490	2.760
M. R. v. Gutmann, Anteilsbesitz . . .	1	473	85	16	575	—	575	1	473	85
Stift Admont .	302	338	2.778	229	3.647	19	433	218	—	209
Josef Franz . .	34	1.941	1.048	102	3.125	—	310	4	124	141
Brüder Lapp .	63	—	685	—	748	8	748	63	—	685
W. v. Oswald .	196	585	785	11	1.577	14	1.130	160	290	670
W. v. Oswald Anteilsbesitz .	7	1	388	1	397	—	397	7	1	388
Wirtschaftsverein Leoben	73	38	633	23	767	5	505	49	38	404
A. Grössing . .	49	1	397	8	455	7	455	49	1	397
A. Grössing, Anteilsbesitz .	15	—	84	2	101	—	101	15	—	84
Firma Hollein .	—	155	156	—	311	—	311	—	155	156
A. Seebacher .	23	—	145	—	168	3	168	23	—	145
D. Bösch . .	203	—	429	4	636	12	510	168	—	340
Stadt Rottenmann . . .	17	—	397	—	414	1	19	16	—	3
Waldgenossenschaft Trieben	35	—	149	—	184	1	105	35	—	70
Firma Steinbeiß	23	—	39	—	62	4	62	23	—	39
Großgrundbesitz	1.426	7.519	11.609	812	21.366	94	11.779	1.191	3.572	6.576[1])
Gesamtfläche des Bezirkes . .	16.986		19.678	1.066	37.730	inklusive Wege usw.		38.115 *ha*		
Kleinbesitz[3]) .	8.041		8.069[2])	254	16.364					

---

[1]) Inklusive beiläufig 100 *ha* aufgeforste Wiesengründe.

[2]) Inklusive 1655 *ha* Wald bäuerlicher Genossenschaften.

[3]) 47 ehemalige Bauerngüter sind heute Zulehen anderer Güter oder in der Hand von Spekulanten.

8774 *ha*; seine Entwicklung wird sich, soweit aus dem Zuwachs der letzten Jahre geurteilt werden kann, auch in der nächsten Zukunft nicht verlangsamen. Ähnlich wurde auch der Besitz des Dr. Bösch größtenteils erst in den letzten zehn Jahren aufgekauft.

Charakteristisch ist für alle diese Jagdgüter, daß sie überwiegend aus bäuerlichem Besitz und nur zum geringsten Teil aus altem Stifts- oder Hammerwerksbesitz entstanden sind.

Ich muß betonen, daß die beiden gewählten Gerichtsbezirke für Obersteiermark durchaus keine abnormen Verhältnisse besitzen; in Mautern, Leoben, St. Gallen, Irdning usw. steht es auch nicht besser um den Bauernstand. Nirgends, wo es noch Bauerngüter gibt, ist der Aufkauf im Abflauen begriffen; in vielen bisher verschonten Gebieten setzte er in den letzten Jahren mit aller Macht ein.

Die von mir gesammelten Zahlen beweisen, daß die aufgekaufte Fläche im Bezirke Liezen die Hälfte, im Bezirke Rottenmann zwei Drittel des gegenwärtigen bäuerlichen Besitzes ausmacht. Der Zuwachs der Güter in den letzten Jahren zeigt, daß die Gefahr keineswegs abnimmt, im Gegenteil, heute sind schon die wohlhabendsten Bauerngüter in den Haupttälern bedroht.

Für Niederösterreich hat Reichsritter v. Pantz in seiner 1905 erschienen Broschüre „Die Bauernlegung in Niederösterreich" eine Zusammenstellung für die drei besonders bedrohten Gerichtsbezirke Aspang, Gutenstein und Gaming gegeben. Nach seinen Erhebungen sind in den genannten Gerichtsbezirken im Zeitraume 1883 bis 1905 216 Bauerngüter mit 29.342 Joch der Bauernlegung zum Opfer gefallen. Hievon entfallen auf den Zeitraum 1883 bis 1893 12.669 Joch, während die Statistik des niederösterreichischen Landesausschusses nach Pantz für den gleichen Zeitraum für diese Gerichtsbezirke nur 6778 Joch ausweist. Die auf Grund genauer Lokalkenntnis und örtlicher Erhebungen erhaltenen Daten ergaben also bedeutend höhere Ziffern als die amtliche Statistik, eine Erscheinung, die sich überall bestätigen dürfte und den Anreiz dazu geben sollte, daß in allen Gerichtsbezirken von ortskundigen Männern derartige Erhebungen vorgenommen werden sollten.

In Oberösterreich liegen die Verhältnisse in den politischen Bezirken Steyr, Kirchdorf und Teilen von Gmunden ähnlich.[1]) Die Bauerngüter in den Vorbergen mit ihrem großen Waldbesitze haben für Jagd-

[1]) **Schiff**, Österreichs Agrarpolitik, II. Teil, S. 655 ff.

liebhaber und Spekulanten einen besonderen Anreiz; Steyerling, Stoder, Grünau, die Umgebung von Weyer haben unter dem Aufkaufe besonders gelitten. Besser steht es im eigentlichen Salzkammergut, wo der Wald Staatsbesitz ist und die kleinen bäuerlichen Anwesen aus dem Fremdenverkehr viel Gewinn ziehen.

In Salzburg wurden nach dem von Schiff zitierten Landtagsbericht aus dem Jahre 1889 in den Jahren 1869 bis 1888 von den 36 größten Jagdherren des Landes 392 km^2 Land zu Jagdzwecken angekauft, wovon ein Teil allerdings ehemalige Staatsforste sind. Nach dem Jahre 1889 hat die Bewegung nicht abgenommen, aber dennoch keine so große Ausdehnung angenommen wie in Steiermark. Der ausgedehnte Staatsbesitz verhinderte das Entstehen zusammenhängender Jagdgüter, die strenge Forstgesetzgebung erschwerte die spekulative Ausnützung.

In Kärnten, Tirol und Vorarlberg erreicht der Rückgang des bäuerlichen Besitzes nur in einzelnen Gegenden beängstigende Dimensionen; im allgemeinen ist der Bauernstand in Tirol und Vorarlberg noch ungebrochen, die höchst gelegenen Siedelungen bestehen noch fort und beweisen, daß der bäuerliche Betrieb, wenn alle anderen Voraussetzungen für ihn gegeben sind (gute Waldpflege, Fleiß und Nüchternheit der Bevölkerung, gute Viehrasse und ganz besonders ein geringer Hochwildstand) auch in den rauheren Gebirgslagen gut bestehen kann.

Im Vorhergehenden habe ich die verschiedenen wirtschaftlichen Vorgänge kurz dargestellt, die bäuerlichen Besitz in fremde Hände bringen, um eine Vorstellung über die Mannigfaltigkeit der Vorgänge zu geben, die der Begriff „Güterschlächterei" umfaßt. Ferner war ich bestrebt, einen Überblick darüber zu bieten, mit welcher Intensität die Gefahr auftritt und wie große Gebiete schon heute von ihr bedroht werden.

Für die folgende Darstellung soll der weite Komplex der Güterschlächterei in folgende Gruppen geteilt werden:

1. Die Güterzerstücklung;
2. der Kauf zur Ausnützung des Bauernwaldes;
3. der Ankauf von Bauerngütern durch andere Bauern;
4. der Aufkauf durch den Großgrundbesitz.

1. Die Güterzerstücklung.

Hierunter verstehe ich den gewerbsmäßigen Ankauf von Bauerngütern in der Absicht, durch Veräußerung des Inventars und parzellenweisen Verkauf der Grundstücke einen Gewinn zu erzielen. Als Musterbeispiel für den uns interessierenden Fall sei folgender Vorgang angeführt:

Im Dorfe A. ist ein Bauerngut wegen Verschuldung infolge leichtsinniger Wirtschaft des Besitzers M. verkäuflich, Gebäude und Inventar sind herabgekommen, weshalb ein bäuerlicher Käufer für das Anwesen schwer zu finden ist. Im Dorfe gibt es einige gut situierte Bauern, die ihren Besitz um ein Stück Nachbaracker vergrößern möchten. Ganz besonders die kleinen Geschäftsleute, die in den letzten Jahren zu Wohlstand gekommen sind, aber sehr wenig eigenen Grund haben, der Gastwirt, der Krämer, der Bäcker, auch einige Kleinhäusler, die sich als Eisenbahnarbeiter und Bauhandwerker ihr Brot verdienen, möchten recht gerne kleine Grundstücke erwerben. Solange M. auf seinem Gute sitzt, denkt jeder von den Reflektanten: „Das Feld kommt mir nicht aus, es muß noch billiger werden," und keiner wird mit dem M. handelseinig, dessen Gläubiger sich zudem noch gegen einen Abverkauf einzelner Parzellen sträuben. Da kommt eines Tages der Händler, kauft den Hof, zahlt den M. bar aus und nun beginnt das Geschäft. Dem Bauern A. trägt er den Acker an, der diesem am besten liegt und sagt, A. müsse sich rasch entscheiden, sonst bekomme ihn der B. Ebenso macht er es mit den anderen Dorfinsassen. Die Interessenten sehen: jetzt heißt es rasch zugreifen, sonst ist der Grund für immer verloren. Sie stellen hohe Angebote, steigern sich gegenseitig und in kürzester Zeit sind die Mehrzahl der Grundstücke um einen bedeutend höheren Preis als die Ankaufkosten verkauft. Unterdessen hat der Händler auch den Viehstand, die Vorräte, die Wagen, Werkzeuge und Möbel, nach denen stets Nachfrage ist, veräußert und dafür eine ansehnliche Summe eingenommen. Nach längerer Zeit findet sich schließlich ein Käufer für das im Verhältnisse zu seiner Größe billige Haus samt den wenigen übriggebliebenen Gründen, etwa ein Handwerker, Viehhändler usw., der die Räume und Stallungen gut verwenden kann, und der Händler verläßt mit einer beträchtlichen Geldsumme auf Nimmerwiedersehen die Gemeinde.

Dieses Beispiel wiederholt sich zu unzähligen Malen in allen

Teilen unserer Alpenländer; je wohlhabender eine Gegend im allgemeinen ist, je mehr besser situierte Gewerbsleute usw., Arbeiter dort ansässig sind, je größer also die Nachfrage nach einzelnen Grundstücken ist, desto öfter wiederholt sich der Fall, desto leichter und rascher gelingt das Geschäft. In größeren Ortschaften und in Gegenden mit Gemengelage der Gründe blüht es am meisten, weil hier der Anreiz für die Nachbarn besonders groß ist, ihre getrennt liegenden Grundstücke etwa durch die dazwischen liegenden des Güterschlächters besser zu arrondieren. Siedelung im Einzelhofsystem und überhaupt Geschlossenheit der einzelnen Besitze, geringer Wohlstand und somit geringere Kaufkraft der Bevölkerung wirken dieser Art von Güterschlächtern entgegen. Welche Personen nun sind es, die diese Geschäfte betreiben? Es sind durchaus nicht bloß Leute, die sich ausschließlich mit derlei Dingen abgeben; viele Geschäftsleute, die in ihrem Gewerbe mit dem Bauer oft zu tun haben, befassen sich gleichfalls gelegentlich damit, die Vieh- und Holzhändler, Kaufleute und Wirte und sonstige ländliche Kapitalisten sind oftmals als Güterschlächter noch gefährlicher als die berufsmäßigen, weil sie beim Bauern leichter Vertrauen finden, den richtigen Moment erfassen, in dem ihn Geldnot oder sonst ein Umstand zum Verkaufe drängt, und wohl auch durch eine, aus ihrem Berufe stammende Geldforderung ihn zum Abschlusse des Handels drängen können.

Betrachten wir nun die volkswirtschaftlichen Nachteile dieser Erscheinung. Vor allem muß hervorgehoben werden, daß hiedurch Boden der landwirtschaftlichen Benützung nicht dauernd entzogen wird, wohl aber gehen die Gründe durch Raubbau und Verwahrlosung häufig stark zurück, wenn der Güterschlächter längere Zeit Eigentümer bleibt. Wenn die Gründe an kleine, strebsame und kapitalskräftige Landwirte veräußert werden, so ist in späterer Zeit oft sogar eine intensivere Bewirtschaftung zu erwarten als vorher. Eine schwierige Existenz hat dagegen der Ersteher des Restgutes zu gewärtigen, falls dasselbe ein rein landwirtschaftlicher Betrieb bleibt. Die Gebäude sind für den kleinen Grundbesitz zu groß; durch die Mißwirtschaft heruntergekommen, erfordern sie große Reparaturen und zudem fehlt es am notwendigsten Inventar. Ein solcher Besitzer, dem es gewöhnlich an Kapital fehlt und der stark verschuldet ist, hat schwer um seine Existenz zu kämpfen und oftmals setzt ein ehemaliger Arbeiter oder Bauernsohn dabei seine Ersparnisse oder sein kleines Erbeil zu. Aber auch die Besitzer, die

durch Zukauf ihre Anwesen vergrößert haben, stürzen sich dadurch leicht übermäßig in Schulden, sie leiden mehr unter der Dienstbotennot als früher, so daß sie oftmals aus ihrem Kaufe keinen Gewinn ziehen. Ganz allgemein werden bei der Güterschlächterei unlautere Mittel angewendet, nicht nur der Verkäufer wird durch Geldforderungen zum Verkaufe genötigt oder im Zustande geminderter Willenskraft, im Wirtshaus usw. zum Verkauf überredet, auch die Weiterveräußerung der Grundstücke wird bisweilen mehr oder weniger erzwungen, wenn das Geschäft anders nicht gelingen will. Man droht dem Nachbarn mit einem Prozesse wegen eines Wegrechtes oder Grenzstreites, wenn er den Grund nicht kauft; man belästigt ihn auf jede mögliche Weise, damit er sich durch den Ankauf den Gegner vom Halse schafft. Die Folge der Güterschlächterei ist somit ganz allgemein ein Steigen der Verschuldung in der Gemeinde; das Sinken des Wohlstandes auf dem zerstückelten Gute wird in der Regel nicht aufgewogen durch eine wirtschaftliche Besserstellung der durch Zukauf vergrößerten, aber stärker verschuldeten Güter. Eine günstige Ausnahme findet nur dort statt, wo Gründe selten zum Verkaufe kommen und Arbeiter und Handwerker sich einen kleinen Grundbesitz als Nebenerwerb kaufen wollen. Dieser letztere Vorgang hat unbedingt einen hohen sozialen Wert, da er die Seßhaftigkeit und Heimatsliebe der neuen Grundbesitzer fördert und ihre Lebensführung erleichtert. Erfahrungsgemäß werden die Grundstücke dieser kleinsten Besitzer sehr intensiv bebaut, da sie die Arbeitskraft ihrer Familienangehörigen und ihre eigene Arbeit während der freien Zeit gering bewerten und hauptsächlich Obst- und Gemüsebau und Viehhaltung betreiben. Schädliche Folgen hat diese Art von Zwergbesitz in keiner Weise, da der Familie aus dem Hauptberufe des Mannes ein entsprechendes Einkommen zufließt, der Ertrag des Grundbesitzes also nur als Nebeneinkommen aufzufassen ist (im Gegensatze zu den rein bäuerlichen Zwergwirtschaften Galiziens). In neuester Zeit mehren sich die Fälle insbesondere in Oberösterreich, daß Güterschlächter in Ermanglung deutscher Käufer Tschechen im deutschen Sprachgebiet ansiedeln, so daß diese Frage auch an nationaler Bedeutung gewinnt.

Welche Mittel könnte der Staat im Rahmen des jetzigen Wirtschaftssystems gegen die Güterzerstücklung anwenden?

I. Ein gangbarer Weg ist der, den Gewinn aus diesem Geschäfte möglichst zu beschneiden, was auf folgende Art möglich ist:

1. Durch bedeutende Erhöhung der Übertragungsgebühren in allen Fällen, in denen ein Besitz innerhalb einer zu bestimmenden Frist (etwa fünf Jahre) zum zweiten Mal oder noch öfter verkauft wird (Übertragungen zwischen nahen Verwandten ausgenommen).

2. Durch Erlassung einer Bestimmung, die die Abtrennung von Grundstücken von einem Bauerngut unmittelbar nach einem Besitzwechsel (etwa innerhalb zwei bis fünf Jahren) verbietet.

3. Dadurch, daß erwiesenermaßen gewerbemäßige Güterschlächter, das heißt alle jene, die des öfteren Güter zertrümmert haben, rücksichtslos zur Erwerbsteuer veranlaßt werden, daß ferner der Gewinn der Güterschlächter wie jeder andere Geschäftsgewinn möglichst in vollem Maße der Personaleinkommensteuer unterworfen werde.

Durch diese drei Bestimmungen, insbesondere durch die zweite, werden die Kosten des Geschäftes erhöht, die Abwicklung in die Länge gezogen und somit der Gewinn verringert.

4. Durch Einführung der Wertzuwachssteuer.

5. Ist den Sparkassen und sonstigen Hypothekarinstituten aus Gründen der Erhaltung des Bauernstandes nahe zu legen, jedem Güterschlächter sofort die auf dem gekauften Gute lastenden Hypotheken zu künden. Hiedurch wäre derselbe gezwungen, statt teils mit billigem Sparkassengelde nur mit eigenem Geld oder teuerem Bankgelde zu arbeiten, was die Verzinsung des in seinem Geschäfte tätigen Kapitales verringern würde. Diese Geldinstitute, die in der Regel große Summen für gemeinnützige Zwecke widmen, würden durch die Regierung gewiß leicht dazu zu bewegen sein, in ihrem Wirkungskreise der Güterschlächterei nach Kräften entgegenzuarbeiten.

II. Ein wirksames Mittel ist ferner die Einräumung eines — etwa binnen drei Monaten anzumeldenden — Vorkaufsrechtes zu Gunsten einer öffentlichen Körperschaft im Falle des Verkaufes eines Bauerngutes an eine Person, die mit dem gegenwärtigen Eigentümer nicht in einem bestimmten Grade verwandt oder verschwägert ist. Vom Rechtsstandpunkt ist gegen diese Bestimmung nichts einzuwenden, besonders wenn das zu erlassende Gesetz Garantien dafür schafft, daß das Vorkaufsrecht nur dann eintritt, wenn begründete Zweifel bestehen, daß der Käufer die bäuerliche Wirtschaft in ihrem bisherigen Umfange selbst fortzuführen gewillt und befähigt ist. Der An- und Verkauf durch die Körperschaft hätte gebührenfrei zu bleiben und müßte es

derselben freistehen, auch dem früheren Eigentümer das Gut zu überlassen. Hiedurch wäre den Besitzern geholfen, die der unbedacht abgeschlossene Verkauf kurz darauf reut, ein gar nicht seltener Fall.

Der Ankauf ist bei beabsichtigter Zerstücklung um so leichter aus öffentlichen Mitteln durchführbar, weil die Preise, zu denen Güterschlächter kaufen, nicht hoch zu sein pflegen. In vielen Fällen würde sich bei entsprechender Verlautbarung schon während der Einspruchszeit ein Käufer finden. Zudem wäre durch das Bestehen des Vorkaufsrechtes allein der Güterhandel stark zurückgedrängt, weil gerade bei billigen Preisen die Aussicht auf Perfektwerden des Kaufes sehr gering wäre. Außerdem ist es eine bekannte Tatsache, daß der Bauer sein Gut sehr ungern längere Zeit ausbietet. Durch die Schaffung des Vorkaufsrechtes würde die Verkaufsabsicht allgemein bekannt werden und sich sehr oft ein bäuerlicher Käufer finden, dem das Gut anstatt dem Güterschlächter übergeben werden könnte. Für die Zuerkennung des Vorkaufsrechtes kommt in erster Linie die Gemeinde in Frage; diese ist aber meistens finanziell zu schwach, möglicherweise sind sogar Mitglieder ihrer Vertretung an der Zerstücklung irgendwie interessiert, so daß man von der Gemeinde nicht viel Ersprießliches erwarten kann. Geeigneter wäre hiefür das Land, das einen Kredit für diesen Zweck reservieren müßte. Nach meiner Auffassung würde es aber am besten sein, dieses Vorkaufsrecht einer Gesellschaft — in gemischtsprachigen Ländern nach Nationalitäten getrennten Gesellschaften — einzuräumen. In dieser Gesellschaft müßten der Staat, das Land, eventuell die Bezirke, Gemeinden und landwirtschaftlichen Genossenschaften, dann die landwirtschaftlichen Kreditinstitute, vor allem der Verband der Raiffeisenkassen, aber auch die Sparkassen, die sich beteiligen wollen, so vertreten sein, daß die Hälfte der Stellen von den Kreditinstituten, der Rest von Staat, Land und öffentlichen Verbänden besetzt werden. Von einer solchen Gesellschaft würde der kaufmännische, wichtigste Teil der Aufgabe, die Suche nach einem bäuerlichen Käufer, am besten gelöst und bureaukratische Schwerfälligkeit am ehesten vermieden werden. Die Gesellschaft hätte die Gelder der Raiffeisenkassen und Sparkassen zum Ankaufe zu benützen. Die Verzinsung bis zu einem gewissen Höchstbetrage für die Gesamtaktion hätte das Land oder der Staat zu garantieren. Wenn bei übermäßig hohen Anboten seitens der Güterschlächter die Gesellschaft ihr Vorkaufsrecht nicht ausübt, sondern nur bei preiswerten Objekten, so wird sie mit bescheidenen Mitteln

viele Zerstücklungen hintanhalten können. Das Wichtigste ist die Suche nach bäuerlichen Käufern und die Erleichterung der Zahlungsbedingungen für dieselben, wobei aber das Risiko für die Gesellschaft, wenn der Kaufpreis normal ist, nicht allzu hoch sein kann. Notwendig wäre es, die Verschlechterung des Gutes und des Inventars in der Zeit bis zur Ausübung des Vorkaufsrechtes durch strenge Strafbestimmungen zu verhindern. In berücksichtigungswerten Fällen müßte die Gesellschaft die Abtrennung von einzelnen Grundstücken durchführen dürfen.

III. Die Zusammenlegung der Grundstücke im Wege der agrarischen Operationen beseitigt eine der Ursachen, weshalb die Kauflust der Grundnachbarn in der Regel so groß ist, und bekämpft daher auch indirekt die Zerstücklung.

IV. Die Teilung von Gütern von einem behördlichen Konsens abhängig zu machen, halte ich als isolierte Maßregel für aussichtslos. Die Einführung eines Höferechtes ist nur im Zusammenhange mit der Lösung der bäuerlichen Erbrechts- und der Entschuldungsfrage möglich, worüber später gesprochen werden soll.

Die oben angeführten Mittel werden als in unser Gesetz- und Wirtschaftssystem leicht einzufügende Vorschriften zur Bekämpfung des Güterhandels vorgeschlagen. Die wichtigste Aktion kann aber nicht diese Bekämpfung einer Folgeerscheinung wirtschaftlicher Mißstände sein. Das eigentliche Übel sitzt tiefer, es liegt in den Gründen, die den Bauern zum Verkaufe der ererbten Scholle treiben, in der Verschuldung, der Landflucht, der wirtschaftlichen Rückständigkeit der Bauernwirtschaft und in den wirtschaftlichen Krisen der Gegenwart, Dinge, die zu erörtern hier zu weit führen würde.

Ich möchte hier noch erwähnen, daß die Behörde auch bestrebt sein soll, die Zahl der mit Güterschlächtereien sich befassenden Personen möglichst zu verringern; dies gelingt oft schon durch energische Besteuerung jener Leute, die sich mit diesem Geschäfte zu befassen beginnen. Leider wird die Behörde auf derartige Menschen oft erst nach wiederholtem Gelingen ihrer Pläne aufmerksam; dann schieben sie einen Strohmann vor, hinter dem sie als Geldgeber stehen, und treiben auf diese Art wieder durch Jahre unbelästigt und unbesteuert ihr Handwerk. Ganz besondere Strenge wäre aber gegen Ausländer anzuwenden, die in diesen Geschäften, namentlich aus Bayern, viel in die Alpenländer kommen.

2. Ankauf zur Ausnützung des Bauernwaldes.

Wenn auch in der Ebene und im Hügellande die Ausnützung des bäuerlichen Waldes bisweilen als Hauptzweck des Spekulationskaufes anzusehen ist, so treten die Fälle dieser Art in den genannten Gebieten gegenüber der Güterzerstücklung schon deshalb wesentlich zurück, weil ein größerer Waldbesitz dort ziemlich selten vorkommt. Ganz anders verhält es sich dagegen im Gebirgslande, wo eine Parzellierung des Bauerngutes teils wegen der isolierten Lage der Höfe, teils wegen der geringen Kaufkraft der bäuerlichen Bevölkerung stark in den Hintergrund tritt, dafür aber mit dem Gut ein ansehnlicher Waldbesitz verbunden ist. In älterer Zeit diente dieser Wald beinahe ausschließlich dazu, den Bauern im Betriebe seiner Landwirtschaft zu unterstützen; er mußte ihm Weide und Streu für sein Vieh in möglichst ausgiebiger Weise liefern, ferner das für den Hausbedarf nötige Brenn- und Bauholz. Ein Verkauf von Holz war noch vor vierzig Jahren im Bauernwalde selten und die damals allein mögliche Verkohlung brachte nur wenig Geld ein. Heute haben sich die Verhältnisse gründlich geändert, der jährliche Erlös aus dem Nutzholzverkauf ist die wichtigste Einnahmequelle des Gebirgsbauern geworden und er muß die Nutzung für den Hausbedarf gegenüber der Erzeugung von Nutzholz für den Verkauf möglichst einschränken. Trotzdem ist der Holzkonsum einer bäuerlichen Wirtschaft sehr groß, was bei der weitläufigen Anlage der hölzernen Gebäude und Dachungen, den zahlreichen Zäunen, den veralteten Öfen und Herden und dem rauhen Klima leicht begreiflich ist. Ist der landwirtschaftliche Ertrag gering, so besteht zwischen dem Ertrage des ganzen Gutes und dem Werte des vorhandenen haubaren oder doch schon verwertbaren Holzes, vorausgesetzt, daß dieser Holzvorrat den Eigenbedarf des Gutes nachhaltig deckt, ein arges Mißverhältnis. Ein kurzes Beispiel soll erklären, was ich meine: Ein Bauer hat 9 *ha* Fichtenwald sechster Bonität, in dem alle Altersklassen normal vertreten sind und aus dem er nachhaltig jährlich 45 *fm* schlägern kann. Hievon verkauft er jährlich 25 *fm* Bau- und Blochholz zu einem Stockzinse von 14 *K* per Festmeter, den Rest verbraucht er teils als Bauholz, teils als Brennholz im eigenen Haushalte. Der Wald trägt ihm demnach jährlich bar 350 *K*. In seinem Walde stocken nun unter obiger Annahme folgende Holzmassen, die für den Händler heute verwertbar sind:

1 *ha*	80—90 jährig	mit	400 *fm*
1 „	70—80 „	„	350 „
1 „	60—70 „	„	290 „
1 „	50—60 „	„	230 „
		Zusammen	1270 *fm*

Der Händler erzielt bei sofortigem Abtrieb am Stock etwa für

750 *fm*	Bau- und Blochholz	à 14 *K*	10.500 *K*
300 „	Schleifholz	à 11 „	3.300 „
220 „	Brennholz	à 3 „	660 „
		Zusammen	14.460 *K*

Der sofort realisierbare Wert des Holzvorrates — ganz abgesehen von den noch unverwertbaren 5 *ha* unter 50 Jahre alten Beständen — wird durch die jährliche Einnahme an Bargeld aus dem Walde mit $2^1/_2$% verzinst, den Rest der Verzinsung — und unser verschuldeter Bauer muß heute mit einem Zinsfuß von 5 bis $5^1/_2$% rechnen, somit rund 400 *K* — muß ihm die Landwirtschaft als Ersatz für das verbrauchte Holz einbringen. Wenn schon der Zerschlagungswert von Waldungen mit normaler Bestockung bei den heutigen Holzpreisen und Zinsfußverhältnissen allgemein größer ist als ihr Rentierungswert im nachhaltigen Betriebe, so wächst diese Differenz noch bei bäuerlichen Besitzen, die einen beträchtlichen Teil des Holzertrages in der eigenen Wirtschaft verbrauchen. Wegen des niedrigen jährlichen Ertrages ist es naheliegend, daß der Bauer den Zerschlagungswert seines Waldes leicht unterschätzt. Es fehlt ihm überdies an Erfahrung im Anschätzen der Holzmassen und oft auch an Orientierung über die Holzpreise. Gerade der Bauer, der stets wenig Holz verkauft hat und dessen Wald infolgedessen viel Altholz enthält, ist gewöhnlich am schlechtesten über den Wert seines Waldes informiert, und so kann es geschehen, daß der Händler ein Bauerngut zu einem Preis ersteht, der niedriger ist als der zu erwartende Erlös aus dem Holzverkaufe, so daß ihm das Gut selbst unentgeltlich als Gewinn zufällt. Diese Fälle ereignen sich heute wohl seltener, doch kommen noch immer große Übervorteilungen vor. Ähnlich wie im Walde stecken auch im Viehstand und in den Vorräten des Bauers bedeutende Geldwerte, die den Spekulanten anlocken. Wenn der Bauer aber über die Holz- und Viehpreise unterrichtet ist, so muß noch eine Bedingung hinzukommen, damit das Geschäft des Spekulanten gelingt: es muß möglich sein, das Gut später für einen anderen Zweck zu verkaufen als den, als selbständiges

Bauerngut bewirtschaftet zu werden. Ist der Besitznachfolger ein selbständiger Bauer, so würde er ja Vieh, Holz und Vorräte ebenso brauchen wie sein Vorgänger und das Gut einfach niedriger bewerten, wenn diese Dinge fehlen. Diese Möglichkeit ist nun leider im Gebirge zumeist gegeben; wenn das Gut vollständig ausgeplündert ist, gelingt es noch immer, es dem Großgrundbesitzer oder Jagdherrn zur Arrondierung zu verkaufen, oder ein Bauer kauft es sich als Zulehen zur Benützung als Weide. Letzterer Fall ist um so wahrscheinlicher, je mehr Alpen in der Gegend zu Jagdzwecken angekauft oder Alpenservitutrechte abgelöst werden, je mehr Bauern es also gibt, die keine geeignete Weide und aus dem Verkauf ihrer Alpe das Geld zum Ankauf eines Zulehens besitzen. Ich glaube, durch diese Auseinandersetzung einen wichtigen Zusammenhang zwischen dieser Art von Güterschlächterei und dem Aufkaufe durch den Großgrundbesitz aufgedeckt zu haben. Ein weiterer Zusammenhang ergibt sich aus folgender Tatsache: Die Ankäufe durch den Großgrundbesitz erfolgen oft zu Preisen, die den landwirtschaftlichen Ertragswert bei weitem übertreffen; die Folge davon ist, daß die Güter der Umgebung nach dem Maßstabe der erfolgten Ankäufe höher bewertet werden als früher und bei einem Besitzwechsel auch der bäuerliche Besitzer viel teurer übernehmen muß. Diese Preissteigerung setzt sich ziemlich rasch in der ganzen Gegend durch, auch dort, wo gar nicht aufgekauft wird, und die Folge davon ist ein rasches Ansteigen der Schuldenlast, die manchen Besitzer zum Verkauf an einen Spekulanten bewegt, dem es sonst nie eingefallen wäre, seinen Hof aufzugeben. Viele Beispiele haben es mir bestätigt, daß in der nächsten Nähe des Großgrundbesitzes diese Art von Güterschlächterei am eifrigsten und erfolgreichsten betrieben wird, so zwar, daß gewiß die Hälfte der vom Großgrundbesitz aufgekauften Bauerngüter vorher durch die Hand eines Spekulanten gehen, der das Gut verhältnismäßig billig ersteht, Holz und Vieh verkauft und es dann mit großem Gewinne dem Großgrundbesitzer weiter verkauft. Letzterer glaubt eben auch oft, solange er den Bauer auf seinem Gute langsam abwirtschaften sieht: „Den kann mir niemand wegkaufen, den bekomme ich noch einmal billig". Oft hat er auch gar nicht die Absicht, den Bauern, der ihm keine besonderen Unannehmlichkeiten bereitet, aufzukaufen, während ihn der Güterschlächter durch Forderung hohen Wildschadens, Beschwerde wegen Wildüberhegung bei der Behörde, Grenzstreitigkeiten und allerhand andere Schikanen zum Ankaufe bringt.

Der volkswirtschaftliche Schaden der Gutskäufe zur Waldausnützung ist nach meiner Meinung wesentlich größer als der der Güterzerstücklung. Bei letzterer behält der Boden doch in der Regel seine frühere Produktivität, er bleibt in der gleichen intensiven landwirtschaftlichen Benützung. Anders ist es bei der eben behandelten Art von Käufen. Vor allem wird der Wald, soweit nicht die Forstbehörde Mittel hat, einzuschreiten, devastiert, besonders die Zuwachsleistung jüngerer Bestände durch einzig auf die möglichst große Holzentnahme abzielende Plenterhiebe dauernd herabgedrückt, und oft fallen derart geplünderte Bestände später den Elementargewalten Wind und Schnee zum Opfer. Auch geht die Bodenkraft im Wald infolge der Anlage großer Kahlschläge bedeutend zurück und wird die Wiederbewaldung solcher Flächen verzögert und erschwert. Aber nicht nur der Wald leidet; in der Regel wird die selbständige Bewirtschaftung des ganzen Gutes für die Zukunft unmöglich gemacht. Wenn der Wald ausgeschlagen ist und für Jahrzehnte keinen Ertrag, vielleicht nicht einmal das Brennholz für den Hausbedarf liefern kann, wenn die Gebäude baufällig geworden und die Zäune verfallen sind, wenn es an Vieh und am notwendigsten Inventar fehlt und die Felder durch Raubwirtschaft ohne Düngung heruntergekommen sind, dann kann niemand — am allerwenigsten ein wenig kapitalskräftiger Mann, wie es ein bäuerlicher Käufer ist — den Mut finden, auf dem Gute wirtschaften zu wollen. Die hoch gelegenen Berghöfe verlieren fast ausnahmslos die Möglichkeit, selbständig bewirtschaftet zu werden, wenn sie einmal in die Hand eines Spekulanten fallen. Höfe im Tal oder in größeren Ortschaften finden oft noch einen Käufer, etwa einen Holzknecht mit kinderreicher Familie, dem es gewöhnlich zu einer intensiven Wirtschaft an Kapital fehlt; er wirft daher einen Teil der Gründe als Weide aus und wirtschaftet mit sehr geringem Viehstand und minderen Arbeitskräften, meist seinen Kindern, in extensivster Weise. Auch hier geht also der landwirtschaftliche Grund im Ertrage zurück, die Viehhaltung wird geringer, wenn auch nicht in dem Maße, wie bei den vorerwähnten Berghöfen, die bestenfalls zu Weiden werden, wenn sie nicht der Jagdherr aufkauft und zur Erzeugung von Wildheu verwendet oder aufforstet. Wie rasch unbewirtschaftete Berggüter, auf denen Getreidebau, ganzjährige Viehhaltung und entsprechende Düngung fehlen, im Futterertrage zurückgehen, dafür sind leider ungezählte Beispiele in der ganzen Obersteiermark zu finden.

Ich komme nun zu den Bekämpfungsmitteln des Aufkaufes zur spekulativen Ausnützung des Bauernwaldes.

I. Die im Abschnitt über die Güterzerstücklung unter Punkt 1 bis 5 angeführten Maßnahmen zur Schmälerung des Gewinnes der Spekulanten werden auch hier zu empfehlen sein. Die kräftige Heranziehung zur Erwerb- und Einkommensteuer wird hier besonders deshalb einen nicht zu unterschätzenden Wert haben, weil gerade diese Geschäfte gelegentlich von den verschiedensten Persönlichkeiten gemacht werden. Neben den gewerbemäßigen Güterschlächtern und Holzhändlern sind es sehr häufig beinahe mittellose Holzeinkäufer größerer Firmen, die unter der Voraussetzung, daß das Holz der Firma geliefert wird, von dieser finanziert werden. Oft wird dieser Vorgang eingehalten, weil die Firma etwas auf ihren guten Namen hält und sich nicht selbst zu derartigen Geschäften hergeben will. Daneben sind es Fleischhauer, Wirte, Kaufleute und leider oft auch wohlhabende Bauern, die bei gegebener Gelegenheit sich durch Güterspekulation zu bereichern suchen. Gerade bei diesen Leuten kann eine scharfe Steueranwendung abschreckend wirken, und mit der Verringerung der Zahl der Spekulanten ist schon viel geholfen.

Dieses Moment wurde in der Durchführungsverordnung zum neuen Personaleinkommensteuergesetze berücksichtigt, indem dieselbe die namhafte Steuerbegünstigung für Einkommen, die aus über den nachhaltigen Ertrag hinausgehenden Schlägerungen stammen, davon abhängig macht, daß der Besitz ererbt oder fünf Jahre in der gleichen Hand ist.

Das im vorigen Kapitel vorgeschlagene Vorkaufsrecht ist natürlich auch für diesen Fall beizubehalten. Sein praktischer Erfolg wird aber nach meiner Meinung hauptsächlich darin bestehen, jene Verkäufe zu verhindern, die dadurch zu stande kamen, daß der Verkäufer den Wert seines Waldes stark unterschätzte oder sich durch eine momentane Notlage zum Verkaufe gezwungen sah, oder im Zustande geminderter Zurechnungsfähigkeit dazu überredet wurde. In diesen Fällen könnte oft der alte Besitzer von der Gesellschaft, die das Vorkaufsrecht besitzt, das Gut wieder übernehmen. Dies wäre schon ein großer Erfolg, denn sehr häufig reut den Bauer, der sich durch eine große Summe Bargeld leicht blenden läßt, kurz darauf der Verkauf. In anderen Fällen wird der Ankauf durch die Gesellschaft, mit der Absicht, einen neuen Bauern anzusiedeln, nicht allzu häufig durchführbar sein. Die Bewertung der Güter durch die Spekulanten erfolgt ja nach dem Zer-

schlagungswerte von Wald, Vieh und Inventar und nicht nach dem landwirtschaftlichen Ertragswerte, der für die Gesellschaft beim Weiterverkauf an einen selbständigen Bauern allein realisierbar ist. Die Anbote der Spekulanten werden daher meistens höher sein als der Ertragswert, und die Gesellschaft wird sehr vorsichtig vorgehen müssen, wenn sie Verluste vermeiden will. Von großem Werte wird aber immerhin der Umstand sein, daß jedes Verkaufsobjekt vor Perfektwerden des Verkaufes von der Gesellschaft geschätzt und das Zustandekommen aller jener Verkäufe verhindert wird, bei denen das Anbot selbst hinter dem landwirtschaftlichen Ertragswert erheblich zurückbleibt.

II. Forestale Maßnahmen gegen die Spekulationskäufe. Die wichtigsten Maßnahmen, die unsere Gesetzgebung teils schon kennt, teils weiter entwickeln kann, liegen nach der Natur dieser Spekulation auf forestalem Gebiet, und zwar sind hier drei Wege gangbar:

A. Das Reichsforstgesetz beschränkt sich, wenn man von den Bann- und Schutzwaldbestimmungen absieht, bei unbelasteten Privatwäldern darauf, die Verwendung von Waldland zu anderen Zwecken („es darf nicht der Holzzucht entzogen werden") und eine Waldbehandlung zu verhindern, durch die die fernere Holzzucht gefährdet oder unmöglich gemacht wird; ferner sorgt es für eine entsprechende Aufforstung. Das Gesetz schützt demnach nur den Waldboden, garantiert seine Erhaltung als solchen und seine Benützung zur Holzzucht. Es erzwingt aber nicht eine volkswirtschaftlich richtige Verwendung der Bestände. Folgende Ausführung soll diesen Satz erläutern: Verschiedenen Umtriebszeiten entsprechen verschieden hohe Massenerträge, ein verschieden hoher Haubarkeitsalter-Durchschnittszuwachs oder, anders gesagt, ein verschieden hoher Massenertrag pro Jahr der Umtriebszeit. Diese Unterschiede sind besonders hoch im Gebirgswalde mit seinem sehr langsamen Wachstum in der Jugendperiode und dem langsameren Sinken dieses Wachstums im hohen Alter. Nach der Ertragstafel von Feistmantel für die sechste Bonität, Fichte, beträgt dieser Haubarkeitsalter-Durchschnittszuwachs oder der Ertrag pro Jahr bei einem Umtrieb von

120	Jahren	5·31 *fm*
80—110	„	5·49 „
70	„	5·24 „
60	„	4·98 „
50	„	4·50 „

In Worten: Bei einer 80- bis 110jährigen Umtriebszeit erreicht der Massenertrag pro Jahr sein Maximum, bei Herabsetzung derselben auf 60 oder 50 Jahre sinkt er um $^1/_2$, beziehungsweise 1 *fm* oder um 9%, beziehungsweise 18%. Hiezu kommt noch der bedeutende Wertunterschied zwischen dem 50- bis 60jährigen und dem 80- bis 100jährigen Holze, der mit 3 bis 5 *K* oder 20 bis 25% des Marktwertes oder 25 bis 35% des Wertes am Stock anzunehmen ist. Hieraus folgt: Die Herabsetzung der Umtriebszeit ist volkswirtschaftlich nachteilig, weil sie den Massen- und Wertertrag des Waldbodens verringert, wofür sie allerdings das Vorhandensein geringerer Holzvorräte und somit geringerer an den Boden gebundener Kapitalswerte verlangt. Aus diesem Grunde kann die niedrige Umtriebszeit für den Waldbesitzer vorteilhafter sein, weil er dann zwar eine niedrigere Rente, aber für das im Walde steckende Kapital eine höhere Verzinsung erzielt. Es besteht eben auch hier ein Gegensatz zwischen privaten und öffentlichen Interessen, denn letztere verlangen unbedingt die kapitalsintensive Benützung des Bodens und die Erzielung hoher Massen- und Gelderträge. Das öffentliche Interesse fordert somit, daß die Nutzung der Bestände nicht vorzeitig erfolge, sondern in einem Alter, das möglichst hohe durchschnittliche Massenerträge und entsprechend hohe Werterträge auch bei einer etwas niedrigeren Verzinsung des Waldkapitales garantiert. Welche Bedeutung eine Ausdehnung des gesetzlichen Schutzes auf die richtige Behandlung der Bestände hätte, beleuchtet die Tatsache, daß im normalen Wald etwa ein Zehntel des Wertes auf den Bodenwert, neun Zehntel auf den Bestandeswert entfällt. Wir schützen also heute ein Zehntel und lassen neun Zehntel, noch dazu die viel mehr gefährdeten, ohne jeden Schutz. Ein Ausbau der Forstgesetzgebung in der angedeuteten Richtung wird immer wichtiger, je mehr die Möglichkeit wächst, die schwächsten Sortimente, die bisher als Nutzholz überhaupt nicht verwertbar waren, zu verkaufen. Heute gibt das Gesetz zur Verhütung eines vorzeitigen Abtriebes nur eine Handhabe, wenn erwiesen ist, daß durch die Herabsetzung des Umtriebes eine Gefährdung der späteren Holzzucht zu erwarten ist; eine sehr problematische Sache, besonders auf guten Böden mit den hoffnungsvollsten Jungbeständen.

Meine Forderung lautet also: Gesetzlicher Schutz den Jungbeständen vor volkswirtschaftlich zu frühem Abtrieb und selbstverständlich auch vor Mißhandlungen, die ihr späteres Wachstum beeinträchtigen (Plente-

rung, Schneitelung, Wildüberhegung, übermäßiger Weidegang), denn auch in dieser Beziehung schützt das Reichsforstgesetz unbelastete Privatwälder nicht genügend.

B. Das steiermärkische Wälderschutzgesetz gibt die Möglichkeit, die anmeldungspflichtigen, das heißt allein oder mit einer angrenzenden Blöße über 1 *ha* großen Schlagflächen (Kahlschläge und 50%ige Plenterungen) jährlich auf 4% der Gesamtwaldfläche des Gutes zu beschränken. Dieses Gesetz kann wohl die Ausbeutung verzögern, sie auf 10 bis 15 Jahre verteilen, einen durchschlagenden Erfolg kann es aber nicht erzielen. Ein weiterer Ausbau wäre möglich, wenn man den Prozentsatz auf 2% und die Grenze der Anmeldepflicht auf 0·5 *ha* herabsetzt, doch würde dies unter Umständen eine Benachteiligung der kleinsten Besitzer bedeuten, denen die Ausführung eines genügend großen, wegen der Kosten der Lieferung oft allein rentablen Schlages unmöglich gemacht werden könnte. Ferner wären Plenterungen mit Entnahme von einem Drittel und nicht wie bisher der Hälfte der zum Bestandesschlusse notwendigen Stämme den Kahlschlägen gleich zu halten.

C. Wenn obige Gesetze nur den Schutz des Waldes als solchen anstreben, so hat das Salzburger Landesgesetz sich auf den Standpunkt gestellt, daß in erster Linie das für den eigenen Hausbedarf des Gutes notwendige Holz erhalten bleiben muß. Diese Bestimmung entspricht der Überzeugung von der volkswirtschaftlichen Bedeutung und der Unentbehrlichkeit einer genügenden Holzversorgung für das Bauerngut im Gebirge. Sie leuchtet zudem von allen forstgesetzlichen Bestimmungen dem Bauer am meisten ein, weil sie ihm noch aus der alten Zeit der Untertänigkeit im Blute sitzt und ganz dem wirtschaftlichen Denken des auf die Zukunft bedachten Besitzers entspricht. Dieses Gesetz hat Leben für ihn, Prozente bleiben ihm leere, unverständliche Worte. Das Salzburger Gesetz ordnet für jede Verkaufsschlägerung die Anmeldepflicht an, in Schutzwäldern sogar für die Schlägerung zum Hausbedarf, und gestattet somit eine fachmännische Beurteilung jeder geplanten größeren Schlägerung. Eine Lücke hat dieses sonst so vorzügliche Gesetz: Der Wald kann vom Gute durch Wegverkauf abgetrennt werden, und dann kann der Hausbedarf nicht mehr in Frage kommen. Für unseren Zweck, die Verhütung der spekulativen Ausnützung, würde die ergänzende Bestimmung genügen, daß zehn Jahre nach der Abtrennung vom Gut Einschränkungen aus dem Grunde des

Hausbedarfes zulässig sind, als wäre der Wald noch mit dem Gute vereinigt, wenn man sich schon nicht entschließen will, die Abtrennung eines für den Hausbedarf notwendigen Waldes vom Bauerngute überhaupt zu verbieten.

Gegen die Einführung der Bestimmung über die Bedeckung des Hausbedarfes in den anderen Alpenländern kommt mir ein Bedenken, von dessen Wichtigkeit ich mir voll bewußt bin: Wir haben in vielen Gegenden nur mehr vereinzelte Bauerngüter, deren Gutsbedarf heute nachhaltig gedeckt ist, respektive die noch Überschüsse an schlagbarem Holze besitzen. Werden diese Bestimmungen sofort mit voller Strenge gehandhabt, so hört der Holzverkauf in großen Gebieten fast vollständig auf, dem Bauern fehlt es dann an der dringend notwendigen Geldeinnahme und gerade das Schutzgesetz treibt ihn vom Hofe. Man müßte nach meiner Meinung daher für eine Übergangszeit von etwa 20 bis 30 Jahren für die Besitzer ererbter Güter eine mildere Formel finden, nach welcher bei Vorhandensein von hiebreifem oder angehend hiebreifem Holze die für die Deckung der Steuern und Schuldzinsen jährlich notwendige Holzmenge ohne Rücksicht auf den Hausbedarf geschlägert werden darf, wenn sich die Gemeinde mit der Begründung dafür erklärt, daß der landwirtschaftliche Ertrag des Gutes für diese Zahlungen nicht ausreicht. Eine größere einmalige Nutzung zu Verkaufszwecken würde hiedurch verhindert, ebenso jeder Spekulationskauf, weil dieses Benefizium nur den Besitzern ererbter Güter zukäme. Die Güter würden zudem billiger übergeben werden, weil die einzige Möglichkeit für den Übernehmer, die Schulden rasch abzuzahlen, aufhört, wenn er keinen größeren Schlag ausführen darf. Im Fall offenkundigen Leichtsinnes oder großer Unfähigkeit des Besitzers oder Überschuldung des Gutes müßte es die Gemeinde oder auch die Agrarbehörde in der Hand haben, die Deteriorierung des Gutes zu verhindern, indem sie sich gegen die Gestattung der Verkaufsschlägerung ausspricht. Wird auf diese Weise durch ein Menschenalter nach Möglichkeit mit dem Holze gespart, so werden allgemein wieder normale Bestockungsverhältnisse herrschen und das Gesetz, das sich bis dahin vollends eingelebt hat, kann dann ohne Einschränkung zur Geltung kommen. Ein weiteres Bedenken bildet die Schwierigkeit, den Hausbedarf eines Gutes zu ermitteln. Ich lege diesem Einwand auf Grund der Erfahrungen, die man in Salzburg gemacht hat, weniger Bedeutung bei. Es bestehen für den Hausbedarf von Gütern einer bestimmten Größe in jeder Gegend ziemlich

sichere Erfahrungszahlen, die auch mit der Höhe der dort üblichen Servitutbezüge verglichen werden können; die vom Forsttechniker angenommene Höhe des Hausbedarfes wird in der Praxis sehr selten bestritten; in Rekursfällen wird durch Zuziehung von bäuerlichen Sachverständigen der wirkliche Bedarf annähernd ermittelt werden können.

Zusammenfassend beantrage ich zum Schutze der bäuerlichen Waldungen die Reform der Forstgesetzgebung in folgendem Sinne:

1. Schutz den Jungbeständen vor einem volkswirtschaftlich zu frühem Abtrieb und vor Mißhandlungen, die ihren Zuwachs schmälern, oder mit anderen Worten: gesetzlicher Zwang, eine Umtriebszeit einzuhalten, die annähernd die höchstmöglichen Massenerträge per Hektar und Jahr und bei einer entsprechenden Verzinsung des Waldkapitales hohe Werterträge garantiert.

2. Anmeldepflicht für alle Verkaufsschlägerungen und Gestattung derselben nur unter der Voraussetzung, daß der Hausbedarf des Gutes nachhaltig gedeckt ist (mit den oben erläuterten Ausnahmen für eine Übergangszeit).

3. Die Schaffung einer Relation zwischen der Größe der zu bewilligenden Nutzungsfläche und der Gesamtwaldfläche; diese ist für den Kleinwaldbesitz nahezu bedeutungslos, wenn die Vorschläge 1 und 2 Gesetzeskraft erhalten. Dagegen ist sie wichtig, um der raschen Ausbeutung gewisser Waldkomplexe, bei denen die Bestimmung über den Hausbedarf unwirksam ist, entgegenzuwirken. Die jährliche Nutzungsfläche ist mit 2% der Gesamtwaldfläche festzusetzen, in dieselbe sind alle Kahlschläge und über 33%igen Plenterungen, sofern sie das Flächenmaß von 0·5 *ha* überschreiten, einzurechnen. Da die Ausführung eines über den Prozentsatz hinausgehenden Schlages nicht allgemein, sondern nur in einzelnen Fällen gegen das öffentliche Interesse verstößt, ist die Anwendung dieser Bestimmung auf den Einzelfall dem Ermessen der Behörde zu überlassen. Die Bestimmungen 1 und 2 sollen dagegen absolut bindend sein.

Diese Bestimmungen sollen eine Bewirtschaftung der Wälder garantieren, die unter Vermeidung größerer Waldmißhandlungen in Zukunft annähernd gleichmäßige Holzerträge liefern würde. Für die Zweckmäßigkeit dieser Maßregeln sprechen die Erfahrungen, die der Forstmann überall in den Alpenländern machen kann: der Abtrieb großer Jungwaldkomplexe durch Spekulanten, die Verwüstungen in jüngeren Beständen des Großgrundbesitzes infolge von Schälschäden, in Bauern-

wäldern infolge von sinnlosen Plenterungen sind an vielen Orten als traurige Beweise für die Unzulänglichkeit der Gesetze zu sehen, daneben ist aber auffallend der entschieden bessere Zustand der Bauernwälder in jenen Gegenden, wo sofort, bei Erschließung des Gebietes für den Holzhandel, das Gesetz, das auf den Hausbedarf Rücksicht nimmt, in Geltung trat. Ich habe da den Lungau im Auge, wo kurz nach Eröffnung der Bahn das Salzburger Landesgesetz eingeführt wurde, und wo schöne, unberührte Mittelhölzer und ziemlich ausgedehnte Althölzer den Segen des Gesetzes zeigen. Im Lungau spielt die Güterspekulation aus diesem und anderen Gründen (Fehlen von Jagdgütern, geringer Hochwildstand, hohe Blüte der Viehzucht) eine sehr untergeordnete Rolle, selbst von den ungünstigst gelegenen Berggütern in 1300 bis 1500 *m* Meereshöhe haben sich die meisten erhalten.

III. Maßnahmen auf dem Gebiete der Alpschutz- und Servitutgebungsgesetze. Diese Gesetze enthalten in vielen ihrer Bestimmungen Erschwernisse für die spekulative Ausnützung von Bauerngütern im Gebirge.

1. Sie verhindern den Wegverkauf von Anteilen an Gemeinschaftsbesitzen. Der Verkauf solcher Anteile durch Güterschlächter an den Großgrundbesitz brachte viele Güter um die Möglichkeit, weiter als selbständige Wirtschaften zu existieren und verschaffte dem Großgrundbesitz Eintritt in die Alp- und Waldgemeinschaften, der allmählich zum Erwerb der übrigen Anteile führte.

2. Sie ermöglichen es, daß der Anteilsberechtigte, der sein Recht nicht ausübt, dennoch zu den gemeinsamen Lasten (Zaun- und Wegerhaltung usw.) herangezogen werde.

3. Sie verhindern bei richtiger Handhabung die Ablösung von Servitutrechten mittels Bargeld, einen Vorgang, für den das unter 1. Gesagte gilt. Es ist zu hoffen, daß die im Gesetze bloß in der Regel verbotene Ablösung durch Abtretung von Grund und Boden an einen einzelnen Besitzer so lange praktisch nicht bewilligt wird, als die Abtrennbarkeit dieses Grundes vom Hauptgute nicht durch eine Höferecht aufgehoben ist.

4. Sie zwingen den Eigentümer der Alpe zur Instandhaltung derselben, sollen also die Verwahrlosung der Alpen verhindern.

Ein weiterer Ausbau dieser Gesetze dürfte nicht notwendig sein, weshalb diesbezügliche Vorschläge unterbleiben.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen teils allgemeiner, teils forestaler Natur und die in den zuletzt erwähnten Gesetzen enthaltenen Bestimmungen dienen alle dazu, die spekulative Ausnützung der Bauerngüter zu bekämpfen und lassen sich unserem Wirtschafts- und Rechtssystem unschwer einfügen. Sie greifen aber alle nicht an die Wurzeln des Übels, als welche ich die Überschuldung der Güter, das Erbsystem, die Rückständigkeit in der Wirtschaftsmethode und ganz besonders den immer mehr überhand nehmenden Aufkauf durch den Großgrundbesitz ansehe.

3. Der Ankauf von Bauerngütern durch andere Bauern zur Vereinigung mit ihrer eigenen Wirtschaft.

In der folgenden Betrachtung soll von jenen Fällen abgesehen werden, in denen Bauern nur in der Absicht, bei der Transaktion Geld zu verdienen, fremde Bauerngüter kaufen. Diese Fälle sind leider sehr häufig, doch trifft für sie das in den vorigen Kapiteln Gesagte zu, denn ein solcher Bauer ist nichts anderes als ein Güterschlächter. Ich will mich hier vielmehr mit jenen Ankäufen befassen, die Bauern vornehmen, um durch die wirtschaftliche Vereinigung mit dem eigenen Gute dauernde Vorteile zu erzielen. Hiebei ist es selbstverständlich nicht nötig, daß die Güter wirklich aneinander grenzen. Diese Ankäufe sind von den einfachen Spekulationskäufen vielfach schwer zu unterscheiden und statistisch oft kaum von ihnen zu trennen. Nur wer die Bewirtschaftungsweise der Güter betrachtet, wird erkennen können, ob es dem Besitzer um eine dauernde wirtschaftliche Vereinigung und Ergänzung der beiden Güter zu tun ist oder um ein Spekulationsgeschäft. Hier sind wieder zwei Fälle typisch: beide Güter liegen nahe beisammen, haben ganz ähnliche Verhältnisse, nach ihrer Vereinigung sollen sie einheitlich bewirtschaftet werden; oder das eine Gut ist ein wohlhabendes Talgut, das andere ein hochgelegenes Berglehen, das in Zukunft nur über Sommer und vorwiegend als Weide benützt werden soll. Im ersteren Falle werden beide Güter wie bisher bewirtschaftet, höchstens werden die schlechtesten Äcker und Wiesen wegen Zeitmangel in Weiden verwandelt. Im zweiten Falle dient das „Zulehen“ hauptsächlich als Weide, die Gebäude verfallen, der Getreidebau hört auf, die Gründe kommen wegen zu geringer Düngung herab. Fast immer im zweiten Fall, oft aber auch im ersten bedeutet die Vereinigung der Güter den

Übergang von intensiverer zu extensiver Kultur, eine Verminderung des Viehstandes, einen Rückgang in der Produktivität des Bodens. Oft gibt der Verkauf einer Alpe, die man hatte verwahrlosen lassen und deren Befahrung sich nicht mehr lohnte, den Anlaß zum Ankauf eines Zulehens. Ein solcher Kauf wird möglich entweder dadurch, daß ein Großgrundbesitzer die Alpe teuer kauft oder ablöst, oder daß das Berggut entsprechend billig zu haben ist, weil es ein Güterschlächter seines Waldes und Inventares beraubt hat und es infolgedessen als Bauerngut nicht mehr existieren kann, oder daß das Berggut noch so viel Wald besitzt, daß der Käufer aus ihm einen Großteil des Kaufschillings herauszuschlagen hofft. Sind für einen derartigen Zukauf nur landwirtschaftliche Motive maßgebend, so verbessert sich der Bauer wenigstens anfänglich seine Situation. Über kurz oder lang stellen sich aber auch unangenehme Folgen ein. Durch den Aufkauf der kleineren Güter wird der Bedarf an Dienstboten auf den vergrößerten Gütern steigen, das Angebot an Dienstboten aber sinken, weil gerade die Söhne und Töchter der nun verschwundenen Kleinbauern, die zu Hause nicht genug Arbeit fanden, früher als Knechte und Mägde bei den größeren Nachbarn eintraten. Neben der Dienstbotennot bekommt der Nachfolger des Großbauern, wenn der Besitz ungeteilt auf einen Sohn übergeht, die Folgen starker Verschuldung zu spüren. Hätte der Sohn einen Hof allein, so könnte er die Geschwister viel leichter auszahlen, als bei dem vergrößerten Besitz und dem vom Zukauf herrührenden Schuldenstand. Für den Käufer kann also, wenn er ein tüchtiger Landwirt ist, der Zukauf günstig wirken, wenn auch die drohenden Nachteile nicht unterschätzt werden dürfen; für die Allgemeinheit dagegen ist dieser Vorgang, sobald es sich um existenzfähige Güter handelt, schädlich, weil dadurch die Existenzmöglichkeit für eine Bauernfamilie wegfällt und der Bodenertrag in der Regel zurückgeht. Sehr oft ist es nun nicht ein landwirtschaftlicher Vorteil, sondern einzig das Bestreben nach Erlangung des Eigenjagdrechtes, das den Bauern zum Ankauf verleitet. In diesem Fall erwächst dem Bauern ein nennenswerter Vorteil selten schon aus der Verpachtung der Eigenjagd, sondern gewöhnlich nur dann, wenn er den ganzen Besitz an einen Jagdliebhaber verkauft. Statt eines Bauerngutes verschwinden dann im Laufe der Jahre deren zwei.

Ein besonderer Nachteil des Aufkaufes durch Bauern liegt schließlich darin, daß die kapitalskräftigeren und intelligentesten Bauern ihre

Mittel auf diese Art festlegen und dafür für Meliorationen auf dem eigenen Grunde kein Geld haben. Sie halten es für vorteilhafter, ein kleines Nachbargut oder ein Zulehen dazu zu kaufen, als ihr Geld für die Verbesserung ihrer Gründe und Alpen zu verwenden. Dieser Gedanke kann ja privatwirtschaftlich sehr oft ganz richtig sein, volkswirtschaftlich ist er aber unbedingt zu verdammen.

Neben den wohlhabenderen Bauern sind es besonders die Bürger der kleinen Märkte, die ihre Kapitalien häufig zum Ankaufe von Bauerngütern in der Umgebung verwenden, die sie dann ihrer eigenen Landwirtschaft als Zulehen angliedern; diese Ankäufe sind in gleicher Weise zu beurteilen wie die durch Bauern, nur daß hier das Moment der Spekulation gewöhnlich eine große Rolle spielt.

Wie die Güterschlächterei, so ist auch diese Art von Ankauf mit der Bauernlegung durch den Großgrundbesitz eng verbunden. Der Bauer, der dem Jagdherrn seine Alpe teuer verkauft hat, kauft am ehesten dafür ein Zulehen; wenn er sieht, welcher Wert dem Jagdrechte beigelegt wird, ist er bemüht, durch Zukauf auch das Eigenjagdrecht zu erlangen, um den Wert seines Gutes für einen etwaigen Verkauf zu erhöhen.

Die Bekämpfungsmittel, die im vorhergehenden Abschnitt angeführt wurden, werden auch in diesem Falle gegen die auf Spekulationsgewinn abzielenden Begleiterscheinungen wirken. Als isolierte Maßregel mögliche spezielle Mittel dagegen weiß ich keine anzugeben; die hier in manchen Fällen wirksame Beschränkung des Entstehens neuer Eigenjagdgebiete wird später besprochen werden.

4. Der Aufkauf durch den Großgrundbesitz.

Ich komme jetzt zu derjenigen wirtschaftlichen Erscheinung, die zur Verminderung der Bauerngüter in den Alpenländern am meisten beigetragen hat. Von den, ich möchte sagen, indirekten Schäden des Aufkaufes wurde schon in den früheren Kapiteln gesprochen; ich habe erwähnt, daß die Güterspekulation in Gebieten, in denen aufgekauft wird, am meisten blüht, und daß auch der Zukauf durch die Großbauern, sei es zur Erlangung der Eigenjagd, sei es zur Beschaffung einer Weide als Ersatz für die an den Großgrundbesitz verkaufte Alpe, in der Nähe des aufkaufenden Großgrundbesitzes am häufigsten vorkommt.

Ich möchte bei dem Aufkaufe zweierlei Typen des Großgrundbesitzes unterscheiden: den Besitzer, dem es in erster Linie um den Forstertrag zu tun ist, und den, der es hauptsächlich auf die Jagd abgesehen hat. Der erstere Typus, der heute gegen den zweiten leider immer mehr zurücktritt, rechnet in der Regel mit ganz realen Werten; er kauft ein Bauerngut nur, wenn es ihm finanziell gerechtfertigt erscheint. Es mag sich nun um ein Gut handeln, das große Holz- und Streubezüge und Waldweiderechte im Herrschaftswalde besitzt, die die Waldwirtschaft namhaft erschweren und deren Löschung sich hoch bewerten läßt. Oder der Großgrundbesitzer erhofft sich aus dem heruntergekommenen Bauernwald bei entsprechender Pflege und aus den auf den anderen Grundstücken zu gründenden Kulturen für später eine entsprechende Verzinsung des Kaufschillings. Diese Art von Käufen hat zur Voraussetzung, daß das Bauerngut billig ist, sonst kann die Aufforstung der Gründe nicht rentabel erscheinen. Es handelt sich hier also zumeist um sehr ungünstig mitten im Walde gelegene Bauerngüter mit steilen, verarmten Gründen und verfallenden Gebäuden, die landwirtschaftlich einen sehr geringen Ertrag liefern. Der Boden hört auf, landwirtschaftliche Erträge zu bringen, produziert aber dafür große Quantitäten Holz. Es liegt hier auf jeden Fall ein Rückgang in der Intensität der Bodenbenützung vor; wenn aber feststeht, daß der Großgrundbesitzer rechnet, das heißt nur dann ein Gut kauft, wenn er sich aus dem forstlichen Ertrag eine genügende Verzinsung erwartet, dann ist mit einiger Sicherheit anzunehmen, daß nur solche Güter gekauft werden, die unter den gegenwärtigen Produktionsverhältnissen für den landwirtschaftlichen Betrieb wenig geeignet sind. Ich will ausdrücklich hervorheben, daß es nach meiner Überzeugung Bauerngüter gibt, deren Bearbeitung derart mühselig und deren Ertrag so gering ist, daß ihr Boden als Waldgrund volkswirtschaftlich richtiger verwendet wird. Am meisten findet man solche Güter in Gegenden ohne Alpweiden. Hier ist der Bauer nur in der Lage, einen kleinen Viehstand zu halten, der im eigenen Wald eine kärgliche Weide findet. Der Hauptertrag solcher Güter war früher der Getreidebau, der außer auf den steilen, seichtgründigen Feldern auch in den Waldschlägen betrieben wurde, heute aber bei den niedrigen Getreidepreisen und hohen Kosten aller Bedürfnisse des Bauers absolut unrentabel geworden ist. Derartige Bauerngüter gibt es z. B. noch in größerer Zahl in den engen Seitengräben des Murtales, wo sie an steilen, sonnseitigen Lehnen

inmitten ausgedehnter Wälder gewöhnlich als Einzelhöfe oder in kleinen Ortschaften fernab vom Getriebe des Haupttales ihr stilles Dasein führen. Hier müht sich der Bauer unendlich, um dem Boden das Getreide für seine Nahrung abzugewinnen; sein Wald ist unter der starken Weideausübung und Streunutzung seit altersher verarmt und bringt nur einen geringen Nutzholzertrag. Ausgedehnte Birken- und Erlenbestände, aus denen sich die vorhandenen Fichten nur langsam zur Vorherrschaft emporkämpfen, und aus diesem Kampfe hervorgegangene schüttere astige Althölzer sind die Folge dieser Wirtschaft, die die Schlagflächen zuerst für den Getreidebau und dann jahrelang als Weide benützen muß, bis die natürlich angesamten Birken, Erlen und Fichten den Graswuchs zurückdrängen. Ein solcher Hof, dem die Möglichkeit, das Vieh auf der Alpe zu sommern, fehlt, wird heute, landwirtschaftlich benützt, tatsächlich oft den forstlichen Bodenwert der Gründe nicht verzinsen, besonders wenn man die dem dazu gehörigen Walde durch die Landwirtschaft erwachsenden Nachteile berücksichtigt. Wenn in einem solchen Fall einwandfrei feststeht, daß die forstliche Benützung des ganzen Gutes einen höheren Ertrag bringt als die landwirtschaftliche, dann wird man wohl von keiner Schädigung der Allgemeinheit reden können, wenn diese Gründe aufgeforstet werden.

Wenn also beim Ankauf der Bodenwert ausschließlich nach dem möglichen Forstertrage beurteilt wird, dann wird der Großgrundbesitzer nur Güter an sich bringen, die als landwirtschaftliche Betriebe ohne schwere Opfer nicht mehr zu halten sind. In der Praxis kommt aber leider diese reine Form des forstlichen Großbetriebes nur mehr selten vor und demgemäß geschieht die Bewertung der anzukaufenden Güter fast stets nach anderen Gesichtspunkten. Zunächst kauft auch der reine Forstbetrieb gern jene Güter, deren Gründe er öfter als Lagerplätze oder zur Durchlieferung gegen hohes Entgelt benützen muß; ferner hat er wegen leichterer Beaufsichtigung seines Besitzes das Bestreben, Güter, die Enklaven bilden, anzukaufen. Oft soll das Haus mit dem besten Teil der Gründe einem Holzarbeiter in Pacht gegeben werden, wodurch die Bewertung ebenfalls erhöht wird.

Außer diesen aus forstlichen Momenten noch erklärlichen höheren Bewertungsgründen spielt aber heute der Jagdwert beim Ankaufe für jeden Großgrundbesitzer eine ganz hervorragende Rolle. Auch der reine Forstbetrieb, der keine Wildüberhegung duldet, zieht aus der Jagdverpachtung einen erheblichen Reingewinn. Ein zu erwartender Jagd-

pacht von 1·5 bis 2 *K* per Hektar spielt bei sehr herabgekommenen Böden, die in der nächsten Zukunft keinen anderen Ertrag bringen, eine ziemliche Rolle; wenn das Hektar Waldblöße oder aufzuforstender Grund mit 100 bis 200 *K* zu bewerten ist, so macht der kapitalisierte Jagdwert ein Sechstel bis eine Hälfte dieses Betrages aus. Der Jagdwert steigt noch bedeutend, wenn durch den Ankauf ein neuer Jagdeinschluß oder eine neue Eigenjagd entsteht. Da gut arrondierte Waldgüter heute von Jagdliebhabern zu horrenden Preisen gekauft werden, kann der Großgrundbesitzer, im Vertrauen auf das Steigen des Gutswertes für den Fall eines Verkaufes, ruhig ganz beträchtliche Beträge für Zukäufe von Bauerngütern anlegen, wenn sie sich auch aus dem jährlichen Forst- und Jagdpachtertrage nicht verzinsen. Der Großgrundbesitzer wird auch noch durch andere in der Jagd liegende Gründe zum Ankaufe von Bauerngütern nach rein finanziellen Erwägungen gedrängt. Oft steht zu befürchten, daß sein Jagdpächter die mitten im Herrschaftsgebiete gelegenen Bauerngüter aufkauft und auf diese Art vielleicht im Herzen des Besitzes ein Eigenjagdgebiet sich schafft und damit bei einer späteren Verpachtung einen Druck ausüben oder einem anderen Pächter recht unangenehm werden kann. Um diese drohende Entwertung seiner Jagd zu verhindern, muß der Großgrundbesitzer diese Güter selbst zu einem Liebhaberpreise kaufen. Oft erfolgt ein Ankauf auch wegen übermäßiger Wildschadenforderungen. Ferner verkauft der Großgrundbesitz des öfteren weit entlegene, forstlich minderwertige, aber jagdlich sehr wertvolle Gutsteile um einen den forstlichen Wert weit übersteigenden Betrag. Der Erlös soll dann wieder in Grund und Boden angelegt werden, was durch Zukauf von Bauerngütern, die den Hauptbesitz arrondieren, auch zu hohen Preisen geschieht; das Stift Admont z. B. hat sich durch Verkauf entlegener Besitzungen an Jagdliebhaber die Mittel verschafft, um in seinem Hauptbesitz eine große Menge von Bauerngütern anzukaufen (im Gerichtsbezirke Liezen allein 41 Bauerngüter und 5 Keuschen mit 403 *ha* landwirtschaftlichen Talgründen und 732 *ha* Wald, wobei die zahlreichen abgelösten Holz-, Streu- und Weideservituten gar nicht berücksichtigt sind). Es darf auch nicht übersehen werden, daß der Großgrundbesitzer manches Mittel an der Hand hat, um einen Bauern zum Verkaufe zu zwingen. Wo Schikanen in der Ausübung der Servitutrechte oder sonstige Rechtsstreitigkeiten vorkommen, kann der Bauer heute wohl allgemein bei den Behörden sein Recht finden, obwohl er alle Rechts-

streitigkeiten wegen der für ihn schwer erschwinglichen Prozeßkosten und des Zeitaufwandes scheuen muß. Gegen manche Art von absichtlicher Benachteiligung durch den Großgrundbesitz ist er aber einfach wehrlos. Was will er z. B. tun, wenn man ihm kein Holzfuhrwerk zukommen läßt, sondern es auswärtigen Frächtern übergibt und ihm damit die einzige Einnahmequelle während der langen Wintermonate nimmt? Ferner sind die Schädigungen hervorzuheben, die dem zurückbleibenden Bauern aus dem Verkaufe der Nachbarn erwachsen. Es fehlt ihm die nachbarliche Hilfe bei jeder Gelegenheit, seine Wasserleitung muß er allein erhalten, sein Interessentenweg verfällt, weil der Großgrundbesitzer nur notgedrungen zur Erhaltung beisteuert; alle Weidezäune muß er selbst herstellen, wenn er nicht will, daß sein Vieh im Herrschaftswalde gepfändet wird; der Wildstand und Wildschaden nimmt zu; durch die Aufforstung der Nachbargründe werden seine Felder beschattet; kein Dienstbote will ihm mehr in der Einsamkeit bleiben; so wird er sich schließlich schweren Herzens selbst entschließen müssen, das Heimattal zu verlassen. Rosegger, der berufenste Schilderer dieser Verhältnisse, aus denen er selbst hervorgegangen ist, hat diese Leiden und Kämpfe der letzten Bauern seiner steirischen Heimat in „Jakob der Letzte“ in der ergreifendsten Weise erzählt.

Ich habe in den vorhergehenden Ausführungen nur jene Fälle im Auge gehabt, in denen der Großgrundbesitz rein rechnerisch sich veranlaßt fühlt, Bauerngüter anzukaufen, und komme auf Grund derselben zu dem Schlusse, daß ein Aufkauf dann volkswirtschaftlich berechtigt ist, wenn der zu erwartende forstliche Ertrag des ganzen Gutes den heute erzielbaren landwirtschaftlichen Ertrag übersteigt. Ich habe aber auch gezeigt, daß heute der forstliche Ertrag fast nirgends mehr die alleinige Grundlage der Schätzung bildet, daß vielmehr in der Wertberechnung, die dem Ankaufe zu Grunde liegt, überwiegend jagdliche Momente auch bei jenen Großgrundbesitzern die Hauptrolle spielen, die auf den ersten Eindruck hin nicht aus jagdlichen Gründen aufkaufen. In den geschilderten Fällen erfolgt der Ankauf aber wenigstens aus finanziellen Erwägungen und läßt sich infolgedessen durch Mittel bekämpfen, die den finanziellen Erfolg schmälern.

Ergänzend muß noch betont werden, daß die Möglichkeit, ob sich der Bauer auf seinem Gute halten kann, von ihm nach dem Ertrage beurteilt wird, den seine heutige primitive Landwirtschaft bringt. Meistens

hat er das Gut stark verschuldet übernommen, weil bei der Übernahme nicht bloß der landwirtschaftliche Ertragswert, sondern auch der durch Verkauf an den Großgrundbesitz zu erzielende Preis berücksichtigt wurde. Wenn nun der jährliche Ertrag zur Bezahlung der Schuldzinsen nicht ausreicht, so kann er das Gut nicht mehr halten. Verbesserungen in der noch so rückständigen bäuerlichen Wirtschaftsmethode, Einschränkung des Getreidebaues zu Gunsten der Viehzucht, genossenschaftliche Organisation usw. können den Ertrag in vielen heute hoffnungslos aussehenden Wirtschaften derart erhöhen, daß ein modern arbeitender Bauer auf ihnen recht gut existieren kann, falls noch eine weitere Bedingung erfüllt, nämlich die übermäßige Verschuldung verhindert wird. Was persönliche Tüchtigkeit vereint mit Fleiß und Mäßigkeit leisten kann, zeigen die verschiedenen Schweizer und Vorarlberger Bauern in Obersteiermark, die durchwegs viel besser wirtschaften wie ihre einheimischen Besitzvorgänger.

Durch die vielen Verkäufe hat sich im letzten Menschenalter in vielen Gegenden das Denken des Bauern nachteilig verschoben. Die Anhänglichkeit an den Heimatshof hat abgenommen, das Gefühl, es sei die erste Pflicht des Bauern, den Hof dem Erben nicht schlechter zu hinterlassen, als er ihn selbst übernommen, ist mit dem alten Bauernstolz geschwunden. An Stelle des Vorwärtsstrebens in der Wirtschaft ist Gleichgültigkeit getreten; es wird „fortgewurstelt“, solange es eben geht; geht es einmal nicht mehr, so wird verkauft. Dieser Gedanke an den Verkauf verdirbt den Bauern, er läßt die Gebäude verfallen und die Felder verarmen, er schlägt den Wald aus; wenn er einmal verkauft, macht das ja alles nicht viel aus.

Wie also beim Großgrundbesitzer die forstliche Wertschätzung des Bodens durch jagdliche Momente erhöht wird, so wird beim Bauern seine landwirtschaftliche Bewertung durch den gegenwärtigen niederen Stand des Betriebes herabgedrückt. Das Resultat ist dann der Rückgang des bäuerlichen Besitzstandes gegenüber dem forstlichen Großbetriebe. Will man diese Resultierende bekämpfen, so muß man bei beiden Komponenten abzuhelfen suchen, nicht bloß auf einer Seite durch Erschwerung der Jagd, sondern auch auf der anderen durch Reformierung des bäuerlichen Betriebes und Neuerweckung der alten bäuerlichen Denkungsart, auf welche es ganz besonders ankommt.

An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, wie sehr der Großgrundbesitz dem Bauern durch Gewährung von Arbeitsgelegenheit im

Walde zu helfen vermag. Wenn die Holzarbeit und das Holzfuhrwerk im Herrschaftswald ausschließlich an Bauern vergeben würde, so hätten diese in der Zeit, in der es weniger landwirtschaftliche Arbeit gibt, eine lohnende Beschäftigung; es wäre ihnen durch den Verdienst aus der Holzarbeit möglich, sich mehr und bessere Knechte und Zugtiere zu halten, die ihnen während der Erntezeit die Bewältigung der landwirtschaftlichen Arbeiten sehr erleichtern würden. Daß ein solches System der Arbeitvergebung an Bauern möglich ist und in den bayrischen Saalforsten seit Menschengedenken besteht, dort die Dienstbotennot wirksam bekämpft und den Bauern ihr Fortkommen erleichtert, zeigt v. Rittinger in seiner Abhandlung „Genossenschaftsakkorde bei Holzarbeiten".[2]) Oft wird manchen Waldbauerngütern die Existenzberechtigung abgesprochen, weil sie nur zur Zeit der Kohlengewinnung für die Eisenwerke, die ihren Besitzern eine lohnende Nebenbeschäftigung gewährte, hätten bestehen können. Sollte die heutige intensive Forstwirtschaft diesen Bauern wirklich nicht einen ebenso großen Nebenverdienst verschaffen können? Heute sind wir von diesem Zustande leider — wohl hauptsächlich durch die Schuld der Bauern — weit entfernt. Die Bauern übernehmen wohl in der Regel Holzfuhrwerk, größere Schlägerungen, besorgen aber selbst im bäuerlichen Wald in der Regel fremde Holzknechte.

Der Aufkauf zu Jagdzwecken.

Ich komme jetzt zur zweiten Type des Großgrundbesitzes und stehe hier vor einer ganz geänderten Sachlage. Bisher fanden wir bei allen Arten der Güterzertrümmerung, daß ihnen finanzielle Erwägungen zu Grunde lagen. Wir sahen zwar überall einen verschuldeten oder kapitalsschwachen, oft in einer veralteten landwirtschaftlichen Technik arbeitenden oder moralisch minderwertigen Bauern einem geldkräftigen, geschäftsgewandten, seinen Vorteil kaufmännisch genau erwägenden, oft auch in seinen Mitteln nicht gerade wählerischen Manne gegenüber. Oft war es der Geldmangel, das Fehlen von Geschäftskenntnis und wirtschaftlicher Befähigung, die den Bauern stark in Nachteil gegenüber dem Geld und der Gewandtheit des Gegners setzten. Die Übermacht des Geldes fand aber eine Schranke in der Rentabilität, das heißt ihr Träger wandte sie nur innerhalb jener Grenzen an, in denen er sich

---

[2]) Österr. Vierteljahresschrift für Forstwesen, I. Heft, 1914.

einen entsprechenden finanziellen Gewinn für das angelegte Kapital erhoffen konnte. Diese Grenze der Kapitalsbetätigung schloß weite Gebiete der Bauernschaft aus ihrem Gefahrenkreis aus. Sie zeigte sich ferner als eine nicht unabänderlich gegebene Größe, sondern als durch die Gesetze leicht beeinflußbar, so daß ich alle jene Maßregeln als wirksam empfehlen konnte, von denen sich eine Herabminderung des Kapitalgewinnes bei solchen Transaktionen erwarten läßt.

Jetzt stehen wir vor einem ganz anderen Bilde: Während auf bäuerlicher Seite die Geldnot fortbesteht, hat auf der Gegenseite das Geld vollkommen aufgehört, eine Rolle zu spielen. Es klingt dies vielleicht paradox, und doch bleibe ich dabei. Die Erwägung, ob sich der Ankauf finanziell rentiert, ist hier geschwunden und damit die Schranke gefallen, die der zerstörenden Betätigung des Kapitales bisher gezogen war. Nicht finanzielle Motive sind mehr für den Ankauf entscheidend, sondern das mehr oder weniger große Verlangen, ein Luxusbedürfnis zu befriedigen. Für die Entscheidung, ob von einem Jagdherrn die Bauerngüter in einem Gebiet aufgekauft werden, ist jetzt nicht mehr die wirtschaftliche Lage dieser Bauern maßgebend, die sie zum Verkaufe zu einem für den Käufer annehmbaren Preise drängt, diese Entscheidung hängt einzig und allein nur mehr davon ab, ob der Käufer aus seinen Industrieunternehmungen oder seinen Spekulationen so viel Geld zieht, daß er sich den Luxus einer Vergrößerung seines Jagdgebietes gestatten kann. Ist dies der Fall, so bietet er ohne Rücksicht auf die Rentabilität des Kaufes solche Summen, daß die Bauern töricht wären, nicht zu verkaufen, auch wenn sie sich wirtschaftlich nicht gar so schlecht stehen; sie können sich ja dafür in einer fruchtbaren Gegend ein schuldenfreies Anwesen kaufen oder, wenn die alt sind, sich überhaupt zur Ruhe setzen.

Am allermeisten sind dem Aufkaufe zu Jagdzwecken die Almen ausgesetzt. Sie bieten ja ideale Jagdgebiete und ihr Weideertrag wird von den Bauern sehr niedrig bewertet. Einzelalpen und Genossenschaftsalpen sind heute schon in erschreckend großer Zahl in der Hand der Jagdbesitzer. Von letzteren kauften die Jagdbesitzer zuerst einzelne Anteile, vielleicht von Gütern, die noch eine andere Weidegelegenheit hatten oder von Güterschlächtern zertrümmert wurden; war der Jagdherr einmal anteilsberechtigt, so fielen ihm nach und nach, wohl zu immer steigenden Preisen, die anderen Anteile zu. Heute ist der Ankauf von Alpanteilen in den meisten Ländern durch die

Agrargesetze unmöglich gemacht worden. Für viele Teile von Obersteiermark kommt die gesetzliche Hilfe aber leider zu spät, weil schon die Mehrzahl der Alpen aufgekauft ist. So hat Herr Bergrat Max Ritter v. Gutmann in den letzten zwanzig Jahren im Gerichtsbezirke Rottenmann einen Besitz von 7750 *ha*, davon beiläufig 3100 *ha* Wald und 4000 *ha* Alpen, ferner mehr als die Hälfte der Anteile an 300 *ha* Alpen aufgekauft, der mit wenigen Ausnahmen früher bäuerlicher Besitz war. Ähnlich hat Herr Georg Plauge den größten Teil der Alpen in der Gemeinde Weißenbach bei Liezen (886 *ha* frühere Gemeinschaftsalpen, die heute nur zum geringsten Teil beweidet werden) aufgekauft und ist in den noch bestehenden zwei Gemeinschaftsalpen anteilsberechtigt. Wo die Alpen herrschaftlich und mit Servituten belastet sind, sind die Verhältnisse besser, doch war man hier bemüht, diese Servituten abzulösen (so z. B. in dem idealen Hochalpengebiet am Fuße des Hochschwab, in der Gemeinde Tragöß, Eigentümer Herr von Leuzendorf, wo nur jagdliche Momente für die Ablösung sprechen, da die Alpen überhaupt ober der Waldregion liegen). Während der Forstmann nur die eigentliche Waldweide wegen ihrer forstlichen Nachteile ablösen oder auf ein unschädliches Maß einschränken will, gehen oder gingen die Jagdbesitzer hierin viel weiter und wollten das Vieh von allen Alpen abschaffen. Ich habe schon früher darauf hingewiesen, daß ein Bauer, dem eine Alpe zur Sömmerung seines Viehes zur Verfügung steht, sich viel leichter wirtschaften kann, weil sich sein Besitz zur Viehzucht viel besser eignet, als der Bauer in einer Gegend ohne Alpen. Durch den Aufkauf der Alpen wird nun der Bauer in den alpenreichsten Hochgebirgstälern in die gleiche Lage versetzt wie sein Genosse in den Waldgebirgen etwa des steirischen Mürztales. Der Verlust der Alpen ist gewöhnlich der Beginn des Absterbens einer Berggemeinde. An dem leichtsinnigen Aufgeben der Alpen ist leider vor allen Dingen die total veraltete Organisation des Alpbetriebes schuld. Selbst auf den Genossenschaftsalpen, auf denen oft eine große Anzahl Besitzer anteilsberechtigt ist, wird der Alpbetrieb in der Regel von jedem Besitzer selbständig geführt. Auf diese Weise wird besonders bei den kleinsten Bauern ein ganz überflüssiger Aufwand an Dienstboten und für Gebäudeerhaltung getrieben (typisch dafür ist die Ausseer Gegend), während gleichzeitig eine rationelle Verwertung der Milchprodukte in solchen Zwergwirtschaften nicht möglich ist. Ein genossenschaftlicher Betrieb der Alpwirtschaft mit Trennung des Galtviehes

von den Kühen und Benützung der allerbesten Alpen für letztere, würde gewiß die Hälfte des Personales ersparen und viel einträglicher sein. Bei der allgemein heute üblichen Betriebsart kann mancher kleinere Anteilsberechtigte schon wegen der Dienstbotenfrage seinen Anteil nicht ausnützen. Die Alpe verkommt dabei immer mehr, die Gebäude verfallen und schließlich ist der Berechtigte froh, wenn er für seinen Anteil oder sein Servitutrecht, das für ihn scheinbar wertlos geworden ist, überhaupt eine Ablösungssumme bekommt.

Hat eine Gemeinde ihre Alpen verloren, so beginnt in der Regel auch bald die Auflösung der Talgüter. Die kleineren Güter, besonders die hochgelegenen Berglehen, sind es zuerst, die in Ermanglung einer Alpe ihre Existenzmöglichkeit verlieren und vom Jagdherrn angekauft werden. Zudem suchen die größeren Bauern sich durch Ankauf eines solchen Gutes als Zulehen (Weide) für die verkaufte Alpe einen Ersatz zu verschaffen. Gleichzeitig wächst auch bei den besser situierten Besitzern das Bestreben, durch Zukauf sich das Eigenjagdrecht zu verschaffen, weil sie sehen, daß dieses Recht teuer zu verpachten ist und bei einem Verkauf an den Jagdherrn hoch bewertet wird. So nimmt die Zahl der Bauerngüter in der Gemeinde von Jahr zu Jahr ab, durch das Verschwinden der kleinen Güter und die Vergrößerung der bleibenden Wirtschaften steigt die Dienstbotennot, denn die Kinder der Kleinbauern, die in der väterlichen Wirtschaft keine Beschäftigung fanden, waren meistens als Dienstboten bei den Großbauern; es steigt die Verschuldung, der Viehstand, die beste Einnahmequelle, sinkt, die Gemeindelasten liegen auf immer weniger Schultern und dabei steigen die Armenlasten. Ist die Gemeinde einmal soweit herabgekommen, so kauft der Jagdherr das eine oder das andere der großen Bauerngüter und die übrigen, soweit sie ihm zur Arrondierung seines Besitzes geeignet erscheinen, folgen dann bald nach. Was schließlich übrig bleibt, ist eine kleine, arg bedrängte Gemeinde, bestehend aus den Gütern, die der Jagdherr nicht ankaufen will, weil sie ihm jagdlich nichts bieten, und aus einigen Gehöften, auf denen energische und charakterstarke Männer sitzen, die in altem Bauerntrotz nicht vom Vaterhause weichen wollen. Doch auch ihre Stunde kommt einmal, denn wer weiß, ob der Erbe, durch die Zahlungen an die Geschwister bedrängt, den Mut findet, wie der Vater weiter stand zu halten.

Aus Jagdkreisen wird man mir den Einwand machen: „Es ist wahr, daß wir früher kein Weidevieh auf den Alpen dulden wollten,

heute sehen wir es aber ein, daß die unbenützte Alpe im Graswuchs derart zurückgeht, daß sie auch dem Wild keine Äsung mehr bietet. Heute möchten wir ja Weidevieh zu den mäßigsten Weidezinsen aufnehmen und wir finden keines; wir sind es also nicht, die die Alpwirtschaft zurückdrängen." Es ist richtig, daß man in Jagdkreisen endlich selbst zur Einsicht gekommen ist, daß der Alpbetrieb für die Erhaltung eines größeren Wildstandes direkt eine Notwendigkeit ist. Es kommt ja nicht auf die Äsung während des Sommers an, wo für das Wild überall reichlich gesorgt ist und ihm der Wettbewerb des Weideviehes nichts schadet. Ausschlaggebend ist der Herbst, wo das Wild auf unbenützten Almen nur überständiges, verdorrtes, ungenießbares Gras findet, während die im Sommer abgeweideten Flächen noch das nahrhafteste frische Grün tragen. Und ebenso treibt im Frühjahre die gedüngte Fläche viel früher. Es ist auch richtig, daß die Jagdherren heute gerne Vieh auf ihre Alpen aufnehmen würden und oft keines finden, auch nicht zu einem sehr niedrigen Weidezins. Dies hat aber zwei Ursachen, an denen die Jagdherren selbst die Schuld tragen. Erstens ist infolge des Aufkaufes der Viehstand in vielen Gemeinden stark zurückgegangen; nicht nur ganze Bauerngüter mit ihrem Viehstande sind verschwunden, auch die Besitzer, die Alpen verkauft haben, haben ihren Betrieb dementsprechend umgestaltet, nämlich die schlechteren Heimgründe als Weide ausgeschieden und den Viehstand entsprechend verringert; ferner sinkt mit wachsender Verschuldung überhaupt der Viehstand, da der Bauer in Geldnöten zu viel Vieh verkauft. Zweitens treibt der Bauer, der die Alpweide gut brauchen könnte, nur sehr ungern auf eine herrschaftliche Alpe auf, die stark verwahrlost ist, wenn er nicht die Gewißheit hat, die Alpe viele Jahre in Pacht zu bekommen. Wenn er einen Erfolg vom Alpbetriebe haben will, muß er auf einer solchen Alpe die Gebäude und Zäune in Stand setzen, schwenden, aussteinen, den Alpweg herstellen, düngen, kurz viel Geld hineinstecken, das sich auch beim niedrigsten Pachtzinse nur im Laufe der Jahre hereinbringen läßt. Bleibt die Alpe dagegen in ihrem herabgekommenen Zustande, so taugt sie höchstens noch als Galtviehweide, doch nimmt das Vieh auf ihr wenig zu; für Kühe ist sie meist unverwendbar.

Der Jagdherr ist nun fast nie bereit, den Wunsch des Bauern nach einem langjährigen Pachtkontrakte zu erfüllen, weil er dadurch in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis vom Pächter käme. Überdies stellt

er lästige Bedingungen, wie z. B. vorzeitiger Abtrieb im Herbste wegen Beunruhigung während der Hirschbrunft. Auf diese Weise kommt es selten zur Verpachtung herrschaftlicher Alpen und wo sie zu stande kommt, wird die Weide in extensivster Weise (gewöhnlich Galtviehweide ohne Stallungen) ausgenützt. Eine rühmliche Ausnahme machen die wenigen Herrschaften, die in eigener Regie (mit aufgenommenem Jungvieh unter Beistellung der Halter usw.) ihre Alpen bewirtschaften, wie z. B. die k. u. k. Gutsverwaltung Eisenerz, die mangels einheimischen Viehes Jungvieh hauptsächlich aus der ziemlich entfernten Waidhofener Gegend aufnimmt.

Es kann dem Jagdherrn gewöhnlich nicht genügen, ein ausgedehntes Wald- und Alpengebiet in den höheren Lagen des Gebirges zu Jagdzwecken aufzukaufen. Diese Örtlichkeiten bieten dem Hochwilde keine günstigen Wintereinstände; vielmehr zieht sich dasselbe nach den ersten starken Schneefällen in die geschützten Talsohlen herab, wo seit altersher die besseren Böden landwirtschaftlich benützt worden waren und Bauerngüter bestehen. Hat der Jagdherr im Talgebiete die Jagd gepachtet, so hat er für den Schaden, den das Hochwild im Winter und besonders im Frühjahr auf den bäuerlichen Gründen anrichtet, ganz bedeutende Wildschäden zu zahlen. Ist dagegen diese Jagd in fremden, vielleicht bäuerlichen Händen, so ist es klar, daß dieser Jagdpächter das Hochwild, das sich in seinem Reviere nur zeitweise aufhält und viel Schaden anrichtet, nach Möglichkeit dezimiert. Es ist nun ganz einleuchtend, daß der Jagdherr das Wintereinstandgebiet seines Hochwildes um jeden Preis an sich zu bringen sucht, um für sein Revier möglichst eine Grenze zu erhalten, die es vor fremdem Grenzabschuß sichert und ihm die Unkosten für Wildschadenvergütungen erspart. Solange ihm ersteres nicht gelungen ist, kann er nicht nach Gutdünken den Abschuß regulieren und den angestrebten hohen und guten Wildstand erreichen. So wird er logischerweise die Güter zu hohen Preisen ankaufen, schon um sich den Ärger zu ersparen, den ihm der Abschuß eines kapitalen Hirsches durch den Gemeindejagdpächter bereitet.

Was geschieht nun mit den aufgekauften Gründen? Die Alpen bleiben, wie wir gesehen haben, zum allergrößten Teil außer Benützung, der Graswuchs geht zurück, Unkräuter und Stauden breiten sich aus, Alpenerle, Krummholz, Heidelbeere, Alpenrose und Heidekraut nehmen immer größere Flächen ein. So werden die ober der Waldgrenze gelegenen Flächen durch die fortschreitende Verschlechte-

rung direkt unproduktiv, oder sie lassen sich wenigstens nur mehr durch kostspielige Meliorationen wieder benützbar machen, ganz abgesehen von den Kosten für die Wiedererrichtung der verfallenden Gebäude, Zäune und Wege. Ein Teil der tiefer gelegenen, früher schon horstweise bestockt gewesenen Weideflächen verwächst durch natürlichen Anflug immer mehr und wird im Laufe der Jahre ein ungleichalteriger, schütterer, astiger Alpwald, der, wenn er auch nur geringe Holzerträge verspricht, wenigstens die Bodengüte schützt.

Die bäuerlichen Talgründe werden gewöhnlich zur Erzeugung von Heu für die Wildfütterungen benützt. Da es an der Düngung meist fehlt, gehen sie im Ertrag ebenfalls rasch zurück, bis endlich die minderwertig gewordenen Gründe aufgeforstet werden. Die Bauernhäuser dienen als Wohnung für herrschaftliche Jäger und Holzarbeiter, die einigen Grund in Pacht erhalten, den sie ganz extensiv bewirtschaften, so daß der Viehstand der Pächter selten mehr als ein Viertel bis ein Drittel von dem früheren Stande beträgt. Der Pächter sorgt nicht für die Instandhaltung der Gebäude wie früher der Bauer, der kleine Reparaturen selbst ausführte; infolgedessen kommt die Gebäudeerhaltung der Herrschaft sehr teuer und sie sieht sich veranlaßt, wenn sie nicht Arbeitermangel davon abhält, die baufällig gewordenen Häuser niederzureißen.

Der einzige Teil des Bauerngutes, der gewöhnlich nach dem Aufkaufe besser gepflegt wird, ist der Wald. Der letzte Besitzer, ob Bauer oder Güterschlächter, hat ihn, da er den Verkauf voraussah, nach Möglichkeit ausgeplündert und nun hat der Forstmann des Großgrundbesitzes die mühevolle Aufgabe, die alten Sünden wieder gut zu machen. Dieser Tätigkeit unterzieht er sich mit Eifer und ohne die Kosten zu scheuen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Bestände nunmehr einer früher unbekannten Gefahr ausgesetzt sind, nämlich den enormen Beschädigungen durch einen übermäßig großen Wildstand. Besonders häufen sich diese Schäden in den besten, geschützten Lagen, den Wintereinständen des Hochwildes in der Nähe der Fütterungen. In sonnigen Lagen sind die Kulturen wegen des alljährlichen Verbisses nur nach langen Jahren hochzubringen; die Stangenhölzer sind oftmals bis zu 90% geschält. Ist der Bestand infolge von Schälschäden kernfaul geworden, so tun Wind und Schneedruck das Übrige, um ihm einen vorzeitigen Tod zu bereiten. Am allermeisten sind dem Schälen die rasch erwachsenen Bestände auf altem Ackerboden ausgesetzt, und

zwar in solchem Maße, daß in Jagdherrschaften diese Art von Beständen wohl selten ein normales Abtriebsalter erreichen. Die Schäden mehren sich oft derart, daß zum Schutze der Bestände ganz unverhältnismäßige Kosten aufgewendet werden müssen; es wird dann der größte Teil der Kulturen mit Teer gestrichen oder mit Knospenschützern versehen, die gefährdetsten Jugenden werden eingezäunt und in den noch nicht geschälten Stangenhölzern eine entsprechende Stammzahl durch Umwickeln mit Reisig auf einige Jahre geschützt. Stellenweise geht man von der Nadelholzkultur als aussichtslos überhaupt ab und pflanzt 2 bis 3 *m* hohe Laubholzheister, die man mit Kasten aus Schwartlingen vor dem Wilde schützt und die niemals den Abtriebsertrag eines unbeschädigten Nadelholzbestandes liefern werden.

Es darf daher nicht einmal die Behauptung ohne Widerspruch bleiben, der Wald gewinne durch den Aufkauf, denn die Aussicht auf den Aufkauf ist der Verderb für den Bauernwald, und im noch so gut gepflegten, aber überhegten Herrschaftswalde drohen derartige Gefahren, daß die Wirtschaft des Durchschnittsbauern trotz aller ihrer Mängel vielleicht vorzuziehen ist.

Wenn wir vom Walde teilweise absehen, bringt also der Aufkauf auf jeden Fall einen bedeutenden Rückgang der Produktivität des Bodens. Für den Markt, für die Allgemeinheit wird, vom Wald abgesehen, nichts erzeugt, denn die Bodenerzeugnisse dienen entweder zur Wildfütterung, oder sie werden von den Pächtern im eigenen Hause aufgezehrt. Die Produktion für den Markt geht aber in der ganzen Gegend zumeist dadurch zurück, daß die Bauern aus den früher erwähnten Gründen ihren Viehstand reduzieren, ferner auch dadurch, daß sie sich angewöhnen, an den Jagdherrn Wildheu zu verkaufen, was wiederum zu einer Reduktion des Viehstandes, hiedurch zu einer Einschränkung der Düngung und schließlich zu einer Abnahme des Futterertrages führt.

Von den Jagdfreunden werden oft die hohen Summen berechnet, die durch die Jagd der Bevölkerung zufließen; dabei wolle man nur sofort die Beträge streichen, die für Ankauf von Heu verwendet werden, gerade sie bringen die Bauerngüter herab und machen sie reif für den Aufkauf.

Ich fasse die vorstehenden Ausführungen in dem Satze zusammen, daß der Aufkauf zu Jagdzwecken der Allgemeinheit dadurch schadet, daß er die Produktivität des Bodens herabmindert, damit die Erzeugung von Lebensmitteln verringert und die Kosten der Lebenshaltung für

die ganze Bevölkerung verteuert. Außerdem leidet Gewerbe und Handel unter dem Verschwinden der selbständigen Besitzer. Während diese ihren ganzen Bedarf bei den Geschäftsleuten des Dorfes oder des nächsten Marktes deckten, bietet das Personal der Herrschaft hiefür wenig Ersatz. Die Bedürfnisse des Jagdherrn, der sich nur wenige Wochen im Jahr auf seinem Besitz aufhält, kommen kaum in Betracht, weil die einfachen Gewerbeleute der Gegend diesen hohen Ansprüchen nicht genügen können. So leidet Gewerbe und Handel unter dem Aufkauf; ein Bild dieses Rückganges sind manche kleinen Märkte mitten in den aufgekauften Gebieten, wo von dem früher regen Verkehr mit den Bauern der Umgebung kaum mehr etwas zu merken ist.

Maßnahmen gegen den Aufkauf.

Ich stehe nun vor der schweren Aufgabe, Mittel anzugeben, die dem Aufkauf entgegen wirken sollen. Die im ersten und zweiten Kapitel angeführten Maßnahmen haben auch hier eine günstige Wirkung, da die Verhinderung der anderen Formen der Güterschlächterei den Bauernstand einer Gegend intakt und gegen die Angriffe des Großgrundbesitzers widerstandsfähiger erhält, da ferner der Güterschlächter dem Aufkäufer dadurch vorarbeitet, daß er die Güter für selbständige Bewirtschaftung ungeeignet und somit reif zum Aufkaufe macht. Soweit es sich um Aufkäufe durch Waldherrschaften handelt, wirken auch die Mittel, die den voraussichtlichen finanziellen Erfolg schmälern, direkt dem Ankauf entgegen.

Von vielen Seiten wird als ausgiebigste Hilfe gegen den Ankauf zu Jagdzwecken die Verschärfung der Jagdgesetze angegeben. Ich halte in dieser Hinsicht nur eine Bestimmung für wirklich erfolgversprechend, und das ist die Anordnung, daß in den taxativ aufzuzählenden, besonders bedrohten Gerichtsbezirken die gegenwärtig zur Gemeindejagd gehörigen Parzellen aus derselben nicht ausscheiden dürfen, wenn sie mit einem bestehenden eigenjagdberechtigten Gut oder untereinander zu einem entsprechend großen Besitze vereinigt werden. Nur dieses absolute Verbot wird den Hauptanreiz zum Aufkaufe nehmen können.[3])

---

[3]) Diese Bestimmung verlangt F. R. v. Pantz in seiner Schrift „Die Bauernlegung in den Alpentälern Niederösterreichs“ und motiviert sie folgendermaßen: „Durch die fortwährenden Aufkäufe bäuerlicher Besitzungen und deren Einverleibung zu Eigenjagdrevieren, werden die Genossenschaftsjagdgebiete derart klein werden, daß die innerhalb desselben vorgekehrten Schutzmaßregeln gegen Über-

Eine Bestimmung, wie die des steirischen Jagdgesetzes, die der Behörde es anheim stellt, das Eigenjagdrecht für neu erworbene Parzellen zu untersagen, wenn daraus ein Nachteil für die Landeskultur zu befürchten ist, bleibt praktisch in der Regel wertlos; die Behörde entschließt sich nur äußerst ungern, von ihr Gebrauch zu machen, die vom Jagdherrn oft abhängigen Gemeindevertretungen setzen sich für ihre Anwendung zu wenig ein und der Großgrundbesitzer kauft in der sicheren Zuversicht, das Eigenjagdrecht zuerkannt zu bekommen, nach wie vor auf. Der Ausdruck „Schaden für die Landeskultur" ist ja auch derart dehnbar, daß niemand gerne sich auf ihn beruft.

Von anderen jagdgesetzlichen Neuerungen erwarte ich mir wenig Erfolg; die gegenwärtigen Bestimmungen über die Anordnung von Abschüssen zum Schutze der Kulturen sind z. B. in Steiermark vollkommen scharf genug, mit der alleinigen Ausnahme, daß Abschußaufträge auch für unbelastete Eigenjagdgebiete zur Verhütung von Kulturschäden in Nachbarrevieren zulässig sein sollten. Es ist auf diesem Gebiete also keine neue Gesetzgebung notwendig, sondern nur eine energische und sinngemäße, also bauernfreundliche Handhabung der bestehenden Vorschriften.

In Obersteiermark wird der Frage der Jagdreservate große Beachtung geschenkt. Ich halte deren Ablösung geradezu für gefährlich, wenn nicht gleichzeitig dafür gesorgt wird, daß die bisher belasteten Parzellen für immer dem Gemeindejagdgebiete zuwachsen. Andernfalls gibt die Ablösung den stärksten Anreiz zum Aufkauf, der heute in Gemeinden mit Jagdreservaten entschieden viel geringer ist als in solchen ohne Reservate, weil eben der Haupterfolg des Aufkaufes, die Vergrößerung des Jagdgebietes, nicht erreicht wird. Die obligatorische Ablösung der Reservate dürfte auch kaum mit dem öffentlichen Interesse, das allein eine Expropriation rechtfertigt, begründet werden können, wenn aus ihr eine beschränkte Anzahl Besitzer Vorteil zieht, zum

---

hegung und Wildschäden bei der Größe der umgebenden Eigenjagdreviere sich als belanglos erweisen werden. Ein wirksamer Schutz vor Überhegung und Wildschäden ist für die Jagdgenossenschaft innerhalb des Genossenschaftsjagdgebietes bei dem zwischen dem Jagdpächter und der Genossenschaft bestehenden Vertragsverhältnisse leicht vorzukehren. Anders verhält es sich aber bei den Eigenjagdrevieren, deren Besitzer sich gegen Verheerungen zum Schutze der Landeskultur meist ablehnend verhalten, und bei denen allfällig diesbezüglich ergangene behördliche Aufträge hinsichtlich ihrer Durchführung schwer zu kontrollieren sind."

Teil sofort, zum Teil nach einigen Jahren, die früher belasteten Parzellen zu Eigenjagdgebieten werden und die Gemeindejagdgebiete, an denen die Öffentlichkeit allein ein Interesse hat, fast so klein bleiben wie zuvor, oder gar noch kleiner werden, weil aus bisher zur Gemeindejagd gehörigen Feldern durch Vereinigung mit den belasteten Waldparzellen des gleichen Besitzers eine neue Eigenjagd entsteht (so wäre es z. B. in der Gemeinde Oberreith durch die neu entstehende Eigenjagd des Herrn v. Aichinger, in Aigen durch die des Hartl und Pfanner).

An dieser Stelle soll auch die Frage der Wildschäden berührt werden. Bei Erörterung der Notwendigkeit, die Waldbestände durch forstgesetzliche Bestimmungen vor Verwüstung zu schützen, wurde darauf hingewiesen, daß sich dieser Schutz auch gegen Wildüberhegung und dadurch hervorgerufene übermäßig hohe Schäden — selbstverständlich auch im Eigenwalde des Jagdherrn — erstrecken muß. So viel umstritten auch die privatwirtschaftliche Frage der Wildschadenberechnung, respektive der Rentabilität der Jagd im Walde sein mag, in welcher der gegenwärtig einlaufende Jagdpacht und die Entschädigung als Aktivpost einem in ferner Zukunft liegenden, in seinen Werten schwer genau bestimmbaren Gewinnentgang gegenübersteht (infolge von Qualitätsverlusten des Holzes, Zuwachsverlusten und auf die Wildschäden zurückzuführenden Elementarschäden), so überzeugend stellt sich uns dieser Schaden vom Standpunkte der Allgemeinheit dar, weil hier der Minderung der Bodenproduktion überhaupt gar kein nennenswerter Vorteil gegenübersteht. Die von jagdlicher Seite stammenden Publikationen über den volkswirtschaftlichen Wert der Jagd sind gewöhnlich tendenziös und daher wertlos. So werden in solchen Arbeiten die zum Ankaufe von Futtermitteln verwendeten Beträge als Aktivpost unter dem der Bevölkerung zufließenden Nutzen angeführt, während sie für den Bauern durch Verminderung der Viehhaltung direkt verderblich wirken. Als unbestrittener Nutzen bleibt der Wert des erlegten Wildprets, dem man aber die viel höhere Summe des Rückganges der Viehproduktion entgegenhalten muß; ferner die Beträge, die der Aufenthalt der Jagdgäste und der Jagdbetrieb in die Gegend bringt.

Welche Entwicklung die Jagd in Steiermark im letzten Menschenalter genommen hat, zeigen am besten die folgenden Ziffern.

Es wurden in Steiermark erlegt:

Wildgattung	1877	1887	1897	1906	1911
Rotwild	873	3.390	4.077	7.538	5.115
Gemsen	1.115	2.078	1.991	2.460	1.876
Rehe	3.811	10.266	10.450	13.411	11.401

Diese Zahlen zeigen ein beständiges Ansteigen des Hochwild- und Rehstandes, während das Gemswild seit etwa 25 Jahren ziemlich stationär geblieben ist. Dieses Wild, das wenigstens bisher keine Fütterung kennt, konnte eben nicht in dem Maße künstlich überhegt werden wie Rotwild und Rehe.

Der Abschuß an Rotwild beträgt beiläufig 20% des vorhandenen Wildes, daher kann mit einem Rotwildstande von beiläufig 25.000 Stück im Jahre 1911 gerechnet werden. Die Winterfütterung eines Stückes Hochwild kostet auf den Jagdgütern Obersteiermarks nach meinen Erfahrungen 30 bis 40 *K*. Wenn man die Reviere abzieht, in denen nicht oder nur wenig gefüttert wird, so kann man die jährlichen Kosten der Hochwildfütterung in Steiermark mindestens mit 600.000 *K* bewerten, welche Summe — in Futtermitteln — größtenteils der heimischen Landwirtschaft entzogen wird.

Der Hochwildabschuß betrug im Jahre 1911 in:

Steiermark (22.426 km^2) 5115 Stück,

Niederösterreich (19.825 km^2) 3892 Stück,

Oberösterreich (11.982 km^2) 1954 Stück,

Tirol und Vorarlberg (29.285 km^2) 1072 Stück,

Salzburg (7153 km^2) 597 Stück,

Kärnten (10.326 km^2) 358 Stück.

Die Hochwildüberhegung ist also eine in den gebirgigen Teilen von Steiermark, Ober- und Niederösterreich in gleicher Weise auftretende Erscheinung, die in Tirol und Kärnten bis auf wenige Gebiete noch fehlt und auch in Salzburg nur in geringerem Maß auftritt. Sie fällt zusammen mit den Gebieten der stärksten Bauernlegung. Interessant ist, daß in dem riesigen Karpatenwaldlande Galiziens und der Bukowina nur 741 Stück Hochwild erlegt wurden. Dagegen wurden im politischen Bezirke Liezen im Jahre 1911 1158, im Jahre 1912 sogar 2097 Stück Hochwild abgeschossen! Angesichts solcher Zahlen bedarf es wohl keines weiteren Beweises, daß in diesem Bezirk eine ganz unnatürliche Wildüberhegung herrscht.

Ich muß hier eine mit der Jagd eng verknüpfte Frage erwähnen, nämlich die der Gebietsabsperrungen, unter denen die Touristik und damit die am Fremdenverkehr interessierte Bevölkerung leidet. Je mehr die städtische Bevölkerung zunimmt, je stärker und allgemeiner in ihr der endlich erwachte Drang wird, durch sportliche Betätigung sich die durch unnatürliche Lebensweise gefährdete Körperkraft und Gesundheit zu erhalten, desto dringender erheischt diese Frage eine Lösung. Heute gibt das Gesetz dem Grundeigentümer das Recht, jeden anderen von seinem Boden fernzuhalten, auch wenn durch diesen eine Benachteiligung in seinen Benützungsrechten nicht zu fürchten ist. Dieser Standpunkt widerspricht heute, wo die große Mehrheit unseres Volkes vom Grundeigentum ausgeschlossen ist, unserem Rechtsgefühl. Nach diesen Gesetzen ist nur die Benützung öffentlicher oder freiwillig gestatteter Wege erlaubt, die Felskletterei oder gar der Skisport, die beide nur außerhalb gebahnter Wege möglich sind, wären danach überhaupt zu verhindern. Solange ein Gebiet bäuerlich ist, stört niemand den Naturfreund, wenn dieser nur nicht die Feldfrüchte beschädigt. Wald, Alpe und Felsgestein sind da jedermann zugänglich. Dies ändert sich, sobald das Gebiet aufgekauft wird. Um das Jagdvergnügen des einen Glücklichen nicht zu stören, werden alle die Anderen von der herrlichen Bergwelt fern gehalten. Die Absperrung ist also eine ganz empfindliche Schädigung der Gesamtheit und nebenbei auch vieler wirtschaftlicher Interessen der vom Fremdenverkehr abgeschlossenen Gegend. Ich stelle mir eine Lösung so vor, daß die Behörde nach Anhörung der Grundeigentümer, der Gemeinden und der interessierten Sportorganisationen zu bestimmen hätte, welche Wege und Routen (letztere sind für Felskletterei und Skisport entsprechend räumlich zu begrenzen) allgemein zugänglich zu sein haben und welche Gebiete abgesperrt werden dürfen. Hiebei wäre zu berücksichtigen, daß alle besonders lohnenden Touren gestattet sein müssen und jede Talstation eine ihrem Besuch entsprechende Anzahl von Touren bietet. Auf den freien Routen wäre eine Absperrung nur für die eigentliche Jagdausübung, z. B. während der Gemsbrunft oder ein paar Tage vor Treibjagden, zu gestatten. Auf diese Weise wird dem Privateigentum an Grund und Boden eine für die große Masse der Städter besonders verletzende Seite genommen und in gewissem Sinn auch dem Aufkauf entgegengewirkt, weil dann ein Anreiz zum Aufkauf, nämlich die Möglichkeit, ganze Talgebiete abzusperren, wegfällt.

Übersicht über die bisher vorgeschlagenen Mittel zur Bekämpfung der Güterschlächterei und des Aufkaufes.

Es sollen nun in einer kurzen Zusammenstellung die zur Bekämpfung des ganzen Komplexes der Güterschlächterei und des Aufkaufes gemachten Vorschläge wiederholt werden, die sich sämtlich ohne prinzipielle Schwierigkeiten in unser jetziges Gesetzsystem einfügen lassen:

I. Verminderung des Gewinnes bei der Transaktion.

1. Erhöhung der Übertragungsgebühren bei wiederholtem Besitzwechsel.

2. Verbot der Abtrennung von Grundstücken innerhalb einer bestimmten Frist nach einem Besitzwechsel.

3. Volle Heranziehung der Güterschlächter zur Erwerb- und Personaleinkommensteuer.

4. Einführung einer Wertzuwachssteuer.

5. Kündigung der Hypotheken an Güterschlächter durch die Sparkassen.

6. Ausbau der Forstgesetzgebung in folgendem Sinne:

a) Schutz der Jungbestände vor zu frühem Abtrieb und vor Beschädigung, die den Zuwachs mindert.

b) Berücksichtigung der Deckung des Hausbedarfes.

c) Möglichkeit, die jährliche Schlag- und Plenterfläche auf 2% der Gesamtwaldfläche einzuschränken.

II. Jagdrechtliche Bestimmungen.

1. Verbot der Verkleinerung der bestehenden Gemeindejagdgebiete für gewisse Gerichtsbezirke.

2. Ablösung der Jagdservitute nur unter der Garantie, daß die entlasteten Flächen für immer zur Gemeindejagd fallen.

III. Bestimmungen, die eine Einschränkung des Verfügungsrechtes über Grund und Boden und auf denselben sich beziehende Rechte enthalten; hievon wurden bisher folgende besprochen:

1. Einräumung eines Vorkaufsrechtes zu Gunsten einer Gesellschaft bei Verkäufen von Bauerngüter an fremde Personen.

2. Alpschutzgesetze (in seinem gegenwärtigen Ausmaße).

3. Servitutgesetze, die die Ablösung nur unter gewissen Umständen gestatten (in ihrem gegenwärtigen Ausmaße).

4. Gesetz zur Regelung der Gebietsabsperrungen.

Die unter I angeführten Vorschläge wurden mit Ausnahme der später zu erörternden Wertzuwachssteuer bereits genügend besprochen; dasselbe gilt für die unter II zusammengefaßte Jagdgesetzgebung. Dagegen erfordert der Abschnitt III noch eine Erörterung und Ergänzung im folgenden Abschnitte:

Beschränkungen in der Verfügungsfreiheit über Grund und Boden.

Wie schon früher auseinandergesetzt wurde, treten beim Aufkaufe zu Jagdzwecken im Gegensatze zur Güterschlächterei finanzielle Erwägungen auf Seite des Käufers ganz in den Hintergrund. Deshalb erweisen sich die unter Punkt I gemachten Vorschläge für diesen Fall als wenig wirksam und müssen ganz zurücktreten gegenüber der unter Punkt III zusammengefaßten Kategorie von Bestimmungen.

Während die liberale Schule auf allen Wirtschaftsgebieten die vollste Freiheit des Individuuums predigte, weil sie sich aus der größten Entwicklungsmöglichkeit für den einzelnen und aus dem allgemeinen Wettbewerbe das beste Gedeihen für die Gesamtheit versprach, hat die Entwicklung der letzten Jahrzehnte immer mehr die Unrichtigkeit dieser Theorie gezeigt. Heute, im Zeitalter der Kartelle, der gewerkschaftlichen Organisation, des Versicherungszwanges usw. ist sich jedermann bewußt, daß die wirtschaftliche Freiheit des Individuums zu Gunsten der Allgemeinheit und nicht zuletzt des betreffenden Individuums selber, eingeschränkt werden muß. Es hat sich gezeigt, wie sehr der wirtschaftlich Schwache eines Schutzes durch den Staat und seiner Genossen bedarf. Andrerseits wurde die logische Grundlage des liberalen Systems, der freie Wettbewerb, von den Inhabern der wirtschaftlichen Macht durch die Kartellbildung vollständig ausgeschaltet. Diesen geänderten Verhältnissen und Anschauungen hat der Staat schon in vieler Beziehung Rechnung getragen, besonders auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages, dessen vollkommene Freiheit ein Axiom der Liberalen war und der heute durch die Arbeiterschutzgesetzgebung bis in kleinste Details geregelt wird (man denke nur an den gesetzlichen Urlaub im Handlungsgehilfengesetze). Durch eine Reihe von Gesetzen wurde auch auf anderen Gebieten des Wirtschaftslebens die individuelle Freiheit eingeschränkt, um die Allgemeinheit vor Schaden zu bewahren (wohl zu weit geht hierin unsere Gewerbegesetzgebung).

Selbst auf dem Gebiete des Bodenrechtes wurde, wenn auch nur schüchtern, der neue Weg betreten. Offenbar hat man im Laufe der Zeit einsehen gelernt, daß die römisch-rechtliche Auffassung des Eigentumsrechtes, nämlich als die unbeschränkte Freiheit mit einer Sache nach Belieben zu schalten und zu walten, auf den Boden, die Grundlage jeder Volksentwicklung nicht ohne die schwerste Schädigung des Volkswohles anwendbar ist. Wo die Not am augenfälligsten war, da wagte man es, wenigstens die schlimmsten Übergriffe der Grundeigentümer durch Gesetze zu untersagen. So hat man sich allmählich entschlossen, dem Eigentumsbegriffe manche Einschränkung aufzuerlegen. Die moderne Forstgesetzgebung, besonders die Sicherung des bäuerlichen Hausbedarfes an Holz, wie sie das Salzburger Gesetz enthält, dann die Alpschutzgesetze sind ganz wesentliche Eingriffe in das Eigentumsrecht, die sich nur aus der immer wachsenden Überzeugung erklären lassen, daß gefährdete volkswirtschaftliche Interessen die Einschränkung des Verfügungsrechtes der Grundeigentümer rechtfertigen. Diese Entwicklung in der Rechtsauffassung ist ja eigentlich gar nichts Neues, es ist nur ein Zurückkehren zu der uralten deutschrechtlichen Auffassung des Grundeigentums. Das deutsche Recht kannte niemals ein ausschließliches Eigentum an Grund und Boden. Es ließ vielmehr die verschiedensten dinglichen Rechte gleichzeitig an demselben Grundstücke bestehen, Rechte, die ihren Inhabern die Möglichkeit gaben, das Grundstück nur in einer ganz bestimmten, dem Stande des Berechtigten entsprechenden Weise zu benützen. So gehörte ein Bauerngut nach dem Höferechte dem Bauer, der gegen gewisse Abgaben und Dienste das Gut bewirtschaften, es vererben und unter gewissen Modalitäten verkaufen konnte; gleichzeitig gehörte dasselbe Gut nach Dienstrecht dem Ministerialen, der als Nutzen vom Bauern Zehent und Robot erhielt und dafür dem Lehensherrn Kriegsdienste leisten mußte. Nach Lehensrecht gehörte es wieder dem Lehensherrn, der dem Landesfürsten, dem Obereigentümer des ganzen Landes, zur Heerfolge verpflichtet war. Das Obereigentum des Landesherrn äußerte sich in verschiedenen Regalrechten, z. B. dem Bergregale, dem Rechte auf die hohe Jagd usw.

Die deutschrechtliche Auffassung des Grundeigentums schließt somit zwei Begriffe in sich, die für die Gegenwart von Wichtigkeit sind, 1. ein ganz ausgeprägtes Obereigentum des Landesherrn als Repräsentanten der Allgemeinheit, 2. eine ganz genaue Umschreibung der

erlaubten Nutzungsweise für jeden Eigentümer, die nicht bloß in der obigen Abstufung der Nutzungsarten gegeben war, sondern sich auch in unzähligen Detailvorschriften äußerte, die den Eigentümer in der Führung des Wirtschaftsbetriebes strenge an das einmal bewährte System banden. Unsere moderne Rechtsentwicklung muß den vorderhand scheinbar noch mit einiger Scheu betretenen Weg energisch und konsequent weiter verfolgen, der sie zur deutschrechtlichen Auffassung des Grundeigentums zurückführt. Sie muß die Pflichten des Grundeigentümers gegenüber der Allgemeinheit viel mehr betonen; diese dürfen nicht auf die Steuerleistung sich beschränken, es sind vielmehr viel wichtigere und weitgehendere Pflichten, die ich meine; letzten Endes bestehen sie darin, daß der Boden, die Grundlage alles Volkslebens, in der für die Allgemeinheit nützlichsten Weise verwendet werden soll. Die Gesetzgebung wird natürlich schrittweise vorgehen und in erster Linie die Mißbräuche bekämpfen müssen, die die Volkswirtschaft gerade am schwersten schädigen und deren Duldung nie wieder zu heilende Wunden schlägt. Auf diese Weise ist zu allererst die Forstgesetzgebung entstanden, weil man die Bedeutung des Waldes für die Allgemeinheit und seine große Gefährung durch Unverstand und kapitalistische Ausnützung richtig erkannte. Ebenso sind die Servitutgesetze und die Alpschutzgesetze zu stande gekommen. Bei letzteren sah man ein, daß die Alpen, sobald sie nicht mehr betrieben werden, derart verwahrlosen, und in ihrer Qualität zurückgehen, daß ihre Wiederverwendung später einmal gar nicht oder nur unter ganz enormen Kosten möglich sein wird. Diese Erkenntnis überzeugte von der Notwendigkeit eines gesetzlichen Bewirtschaftungszwanges für die Alpen. Diese Idee liegt den verschiedenen Landesgesetzen gewiß zu Grunde und ihre Verwirklichung bezweckten die größtenteils bäuerlichen Volksvertreter in den Landtagen sicher bei der Annahme dieser Gesetze. Leider lassen letztere es an der notwendigen Klarheit des Ausdruckes fehlen, die jede gegen diese Grundidee verstoßende Interpretation in der Praxis verhindern würde.

Ich will hier nur auf zwei Beispiele dieser Art hinweisen: § 1 des Salzburger Alpschutzgesetzes sagt: „Die zur Zeit des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehenden Alpen sind dem alpwirtschaftlichen Charakter und Betriebe zu erhalten . . . .“. Als man anfing sich in der Praxis mit dem Gesetze zu beschäftigen, entspann sich sofort ein Streit darüber, was unter dem Ausdrucke „bestehende Alpen“ zu verstehen sei. Es wurden drei Ansichten vorgebracht, nämlich: Unter das Gesetz

fallen die zur Zeit seines Inkrafttretens 1. in der Natur Alpcharakter besitzenden, 2. die im Grundbuch als Alpen erklärten, 3. die tatsächlich noch als Alpen benützten Flächen. Während sich die Bauern und ihre Vertreter erwartet hatten, das Gesetz werde die Jagdherren zwingen, ihre aufgekauften und nicht mehr bewirtschafteten Alpen, soweit sie noch benützungsfähig sind, wieder beweiden zu lassen und in Stand zu halten, was die Auffassung 1 und 2 rechtfertigen würde, schloß sich die Regierung der dritten Auffassung an und gab damit die vor dem Jahre 1907 aufgekauften und in diesem Jahre nicht mehr befahrenen Alpen preis. Das Gesetz, so angewendet, bindet den Bauern, den Jagdherrn läßt es auf seinem früher angekauften Territorium frei.

Das steirische Gesetz zeigt demgegenüber einen Fortschritt, da es den im § 1 beibehaltenen Ausdruck „bestehende Alpen“ durch § 9 folgendermaßen richtig interpretiert: „Für die Eintragung in das Alpbuch ist der allgemeine Charakter des Gebietes als Alpe maßgebend“, was der obigen Auffassung 1 entspricht.

§ 1 des steirischen Gesetzes sagt weiter: „Alle dem ordentlichen Wirtschaftsbetriebe zuwider laufenden Handlungen oder Unterlassungen, welche den künftigen Bestand der Alpen gefährden oder unmöglich machen, sind verboten.“ Wäre es nicht besser gewesen, diese ganz allgemeinen Ausdrücke durch eine exemplifikatorische Aufzählung der vom Gesetzgeber gemeinten Handlungen und Unterlassungen zu ergänzen? Ganz gewiß entspricht es dem Sinne des Gesetzes und der Absicht der Volksvertreter, die es beschlossen haben, wenn die Unterlassung des Auftriebes, das Verfallenlassen der Alpgebäude, Wege und Zäune, die Unterlassung des Schwendens und Aussteinens der Weideflächen als solche verbotene Unterlassungen angesehen und bestraft und die notwendigen Handlungen (Auftrieb, Instandhaltung usw.) von der Behörde erzwungen werden. In der Praxis hört man aber bisher nichts von einer solchen Anwendung des Gesetzes; man subventioniert und melioriert um teures Geld Privat- und Gemeinschaftsalpen, deren bäuerliche Besitzer man für die Zukunft zur Erhaltung dieser Verbesserungen zwingen wird, dem Großgrundbesitzer rückt man ebensowenig an den Leib wie in Salzburg. Mit anderen Worten: man verwendet große Summen aus Staatsmitteln, um auf kleinen Flächen eine möglichst intensive Weideausnützung zu erreichen, die großen, unbenützten Alpengebiete, die durch extensiven Betrieb zu erhalten und zu verbessern

wären und Platz für mehr Vieh bieten als das Land aufbringen kann, gibt man der Verwahrlosung weiter preis.

Diese beiden Beispiele sollten nur zeigen, wie notwendig es ist, in Gesetzen, denen eine vollkommen neue Auffassung des Umfanges des Eigentumsrechtes zu Grunde liegt, die vollste Klarheit über das Ausmaß der beabsichtigten Eingriffe in das Eigentumsrecht zu geben.

Geschieht dies nicht, so wird bestimmt in der Verwaltungspraxis die laxere, mit der bisherigen Auffassung des Eigentumsbegriffes leichter vereinbare Interpretation durchdringen und der Erfolg des Gesetzes größtenteils verloren gehen. Dies ist leicht begreiflich, wenn man bedenkt, daß die Verfechter ihres alten Eigentumsrechtes untereinander solidarisch fühlende, reiche, mächtige Herren sind, die in ihren Dienst die gewiegtesten Advokaten nehmen, während durch das Gesetz die schlecht organisierte, kapitalsschwache, oft schlecht beratene und vertretene Bauernschaft wirtschaftliche Vorteile erlangen will. Leider wird heute viel zu sehr das Hauptgewicht der staatlichen Aktion in der Alpenfrage auf die staatliche Geldhilfe gelegt und der gesetzliche Zwang viel zu wenig benützt. Durch das nunmehr rechtlich begründete zwangsweise Vorgehen gegen den finanziell leistungsfähigen Großgrundbesitz läßt sich für die Alpwirtschaft unvergleichlich mehr gewinnen als durch die bisher üblichen Subventionen. Durch letztere kann immer nur einer beschränkten Anzahl — gewöhnlich den wohlhabenderen Bauern, weil die armen auch die geringen Beiträge für die Meliorationen nicht leisten können — unter sehr bedeutenden Kosten für den Staat geholfen werden. Durch strenge Handhabung des Bewirtschaftungs- und Instandhaltungszwanges gegenüber dem Großgrundbesitze würde dagegen der gesamten Bauernschaft, die leicht in Weidegenossenschaften zu organisieren wäre, eine billige Weidegelegenheit für ihr Vieh gegeben. Die Großgrundbesitzer, die auf ihren Alpen Vieh auftreiben lassen müssen, wären gezwungen, mit den Genossenschaften für diese vorteilhafte Pachtverträge abzuschließen, und die früher geschilderten Momente, die den Bauern abhalten, Vieh auch zu billigem Weidezins beim Großgrundbesitz aufzutreiben, kämen in Wegfall, wenn die Weidegenossenschaften bei den Agrarbehörden Unterstützung finden und ihnen diese langfristige Pachtverträge erwirken. Zu Beginn der Aktion wird es genügen, wenn die Agrarbehörde in jedem Gebiete für den gegenwärtigen Bedarf der Gegend ausreichende Alpen durch ihr Einschreiten für die Genossenschaften pachtweise erwerben kann. Durch

geschicktes Vorgehen, besonders dadurch, daß jagdlich besonders wertvolle Teile für längere Zeit noch nicht einbezogen werden, wird es oft möglich sein, die Herrschaftsbesitzer im gütlichen Wege, bloß unter Androhung des gesetzlich möglichen Auftriebzwanges, zum Abschlusse von Pachtverträgen mit den Weidegenossenschaften und zur Übernahme der notwendigsten Anlagekosten zu bewegen, letzteres um so leichter, als die Geldfrage bei vielen Jagdherren eine untergeordnete Rolle spielt. Ist die heimische Viehzucht mit entsprechenden Weidegebieten versorgt, so kann allmählich daran gegangen werden, zur Ausnützung der übrigen Alpen Jungvieh aus entfernteren Gegenden des Voralpenlandes heranzuziehen.

Ich habe die Alpschutzgesetzgebung eingehender besprochen, weil ich in ihr einen bedeutungsvollen Schritt auf dem neuen Wege sehe und an ihr zeigen wollte, worauf es bei der notwendigen Fortentwicklung am meisten ankommt, das ist 1. eine jede Mißdeutung ausschließende Klarheit der Gesetze über das Ausmaß der beabsichtigten Einschränkung des Grundeigentümers in seiner Verfügungsfreiheit, und 2. die Tatsache, daß in unseren Agrarfragen eine Besserung in erster Linie durch gesetzlichen Schutz und Zwang und nur nebenbei durch staatliche Geldhilfe erzielt werden kann.

Aus der gleichen Rechtsauffassung wie das Alpenschutzgesetz gehen die neuen Servitutgesetze und das von mir vorgeschlagene Gesetz gegen die Gebietsabsperrungen hervor, über die nichts weiter zu sagen ist.

Mit allen diesen Gesetzen haben wir, wie gesagt, die Grenzen der alten Rechtsanschauung über die Unbeschränktheit des Eigentumsrechtes schon überschritten. Gehen wir in dieser Richtung weiter, so kommen wir zu einem System von Agrargesetzen mit der Tendenz: Erhaltung des Bauernstandes durch Einschränkung der Verfügungsfreiheit des jeweiligen Eigentümers des Gutes und Fernhaltung der Kapitalsmacht.

Wenn die bisherigen Gesetze und Vorschläge sich vor allem gegen den Güterschlächter, Spekulanten und Aufkäufer wandten, so treffen die folgenden in erster Linie den Bauern selbst in seiner Verfügungsfreiheit Wir müssen uns nun darüber klar werden, daß wir wegen des Wertes der bäuerlichen Agrarverfassung für die Allgemeinheit in erster Linie ihre Erhaltung, das ist das Fortbestehen der einzelnen bäuerlichen Wirtschaften, sichern wollen, und zwar auch dann, wenn wir hiedurch dem gegenwärtigen bäuerlichen Eigentümer die Gelegen-

heit zu einem Spekulationsgewinne nehmen. So muß der Verkauf eines Bauerngutes an einen Jagdherrn auch dann verhindert werden, wenn derselbe einen sehr hohen Preis zahlt und der Bauer nach dem Verkaufe von dem Erlöse ruhig, ohne zu arbeiten, leben könnte, also unleugbar aus dem Verkauf einen Vorteil ziehen würde. Wenn sich der Staat entschließt, das Gut im öffentlichen Interesse zu erhalten, auch wenn dem Eigentümer dadurch die Möglichkeit genommen wird, sich einen außerhalb des landwirtschaftlichen Ertrages gelegenen Gewinn zu verschaffen, so ist es klar, daß er dafür auch die Verpflichtung übernimmt, dem Bauern ein seinem Stand entsprechendes Einkommen aus dem landwirtschaftlichen Betriebe zu sichern. Deshalb sollen die Bestimmungen, die diese Verfügungsfreiheit des Bauern einschränken, eng verbunden sein mit einer Gesetzgebung, die die wirtschaftliche Existenz des Bauern soviel als möglich sichert. Diese notwendige Schutzgesetzgebung muß sich also klipp und klar auf den Standpunkt stellen, daß sie das Verfügungsrecht des Bauern über sein Gut in vieler Beziehung im Interesse des Gutes einengen muß, daß sie aber gleichzeitig die Bewirtschaftungsfähigkeit des Gutes für die Zukunft garantiert. Sie umfaßt einen Komplex von vielfach miteinander verwachsenen Rechtsgebieten, die man heute durch einzelne Spezialgesetze regeln will, deren wichtigste das Höferecht, das Anerbenrecht, die Beschränkung der Verschuldbarkeit und die Entschuldung sind. Während auf den ersten drei Gebieten die Verfügungsfreiheit des Bauern im Interesse seines Gutes und der Allgemeinheit sehr empfindlich eingeschränkt wird, soll ihm die Durchführung einer teilweisen Entschuldung (Tilgung der über die zu normierenden Verschuldungsgrenze hinaus vorhandenen Schulden mit Staatshilfe) als Äquivalent eine gesicherte Zukunft bieten. Ich halte daher nur eine alle diese Fragen gleichzeitig lösende Gesetzgebung für vorteilhaft und gerecht. Die Erlassung einzelner Teilgesetze auf diesen Gebieten, durch welche dem Bauern Zwang auferlegt wird, ohne ihm eine staatliche Gegenleistung zu bieten, kann unter der Bauernschaft nie populär werden und scheitert in ihrem Erfolge daran, daß man es wegen des berechtigten Widerstandes der Hauptbeteiligten, nämlich der Bauern, nicht vermag, die einzelnen Fragen mit der nötigen Strenge voll und ganz zu lösen. Das Resultat einer solchen Gesetzgebung wären Halbheiten, die den Bauern mit Formelkram belästigen, ihm das Eingreifen des Staates in Fragen der Agrarverfassung verhaßt machen und sachlich

nicht viel nützen können, weil sie dem kundigen zu viele Auswege bieten. Ein Anerbenrecht bloß für die Intestaterbfolge, ohne präzise Schätzungsvorschrift und ohne die Zulässigkeit der Pflichtteilsverkürzung für die Miterben, ebenso ein Höferecht, das bloß die Zerstücklung verbietet, aber nicht den Aufkauf, sind in meinen Augen solche Halbheiten, vor denen man nicht genug warnen kann, um die zukünftige Agrarschutzgesetzgebung nicht in Mißkredit zu bringen. Wenn man sich aus verschiedenen, hauptsächlich auch finanziellen Gründen nicht entschließen kann, eine alle vier oben genannten Fragen regelnde Schutzgesetzgebung in ganzen Kronländern einzuführen, so sollte man lieber, statt sich auf Teilgesetze zu beschränken, in erster Linie für die am meisten bedrohten Gebiete — z. B. für die im Gebirge gelegenen Gerichtsbezirke von Ober- und Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Kärnten — ein vollständiges Schutzgesetz erlassen. Man könnte dadurch die Staatshilfe in den gefährdeten Gebieten konzentrieren und hätte Gelegenheit, die Wirkung des Schutzgesetzes, vor seiner allgemeinen Anwendung, auf einem kleinen Raume gründlich zu studieren.

Literaturbericht.

Neuere Erscheinungen der finanzwissenschaftlichen Literatur.

Besprochen von **Dr. Paul Grünwald.**

Franz Meisel und **Arthur Spiethoff,** „Österreichs Finanzen und der Krieg". 8°, 36 S. München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1915.

Als Anlaß der Broschüre bezeichnen die Autoren das Interesse, das sich im Deutschen Reiche für österreichische Verhältnisse bemerkbar macht. Aber auch für weitere österreichische Kreise wäre — so meinen wir — eine Information über unsere finanziellen Verhältnisse nicht überflüssig. Bei der Dürftigkeit der Fachliteratur ist ein Versuch des Überblickes über die österreichischen Finanzen dankbar zu begrüßen.

Die Untersuchung ist freilich dem Umfange entsprechend skizzenhaft, geht an so wichtigen Problemen wie jenen der Währungs-, Schulden- und Eisenbahnfinanzpolitik mit etwas kurzen Aufenthalten vorüber; sie beschränkt sich darauf, Ausgabenzweige und Einnahmenarten aufzuzählen, die Möglichkeit der Ausgestaltung hier, der Einschränkung dort zu bezeichnen.

Ihr Ergebnis wird in der Einleitung vorweg genommen; ihm kann man, ohne die Anschauungen der Verfasser in Einzelheiten zu teilen, beipflichten: Während des Krieges ist, wie eben bei einem stark in die Selbstversorgung gedrängten Staate, die naturale Güterversorgung und die Produktionskraft der Volkswirtschaft das Erste. Aber auch nach dem Kriege ist Österreich infolge seiner Steuerkraft, seines Steuersystems und der aus ihm fließenden Erträge befähigt, durchzuhalten. Es ist auf eine Kriegsentschädigung, die ja wohl auch die Verfasser nicht gerade für unerwünscht halten würden, oder auf eine solche bestimmter Höhe gewiß nicht in der Art angewiesen, daß darum wichtigere politische, militärische und handelspolitische Forderungen zurücktreten müßten.

Zunächst die Staatsausgaben:

Sie werden einerseits in solche für eigentliche Staatsaufgaben (1655·8 Mill. Kronen), andrerseits in durchlaufende Posten, allgemeine Unkosten der Verwaltung und Aufwendungen der Betriebsverwaltungen (1804·9 Mill. Kronen) geschieden. Die Elastizität auf der Ausgabenseite liege in der

Möglichkeit von Ersparungen. Bei den Personalauslagen allein glauben die Verfasser durch Schaffung einer guten Verwaltung und durch ihre Befreiung von nationalpolitischen Einflüssen 300 Mill. Kronen ersparen zu können. Namhafte Beträge für nützlichere Zwecke würde die Beseitigung der von den Abgeordneten betriebenen „Subventionsschinderei“ ergeben.

Auf der Einnahmenseite gilt als steigerungsfähig der Ertrag des Tabakmonopols durch Belebung der Ausfuhr in kaufmännischer Weise, jener des Postgefälles durch Einführung eines dem deutschen Porto gleichen Satzes. Bei den direkten Steuern könnten die starren Ertragsteuern schärfer angezogen werden: Der Grundsteuernachlaß der Personalsteuerreform — der seither durch das Überweisungsgesetz in eine Herabsetzung des Steuerfußes verwandelt wurde — könnte rückgängig gemacht werden, ebenso der Nachlaß bei der Hausklassensteuer. Letztere könnte auch, was übrigens die Reformentwürfe der früheren Regierungen vorschlugen, für Schlösser, Villen usw. erhöht werden. Auch bei der allgemeinen Erwerbsteuer wäre der 25%ige Nachlaß, den das Personalsteuergesetz gewährt hat, auf dem Wege einer Erhöhung der Erwerbsteuerhauptsumme wieder aufzuheben. Hingegen könnten die elastischen, den steigenden Erträgen der Steuerobjekte folgenden und bereits hochperzentigen Ertragsteuern, nämlich die Hauszinssteuer und die besondere Erwerbsteuer, keine Erhöhung erfahren. Bei der Einkommensteuer könnte die Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums von 1200 *K* auf 1600 *K*, die durch die Personalsteuernovelle erfolgte und in dieses Gesetz erst während der Schlußverhandlungen zwischen den beiden Häusern hineinkam, rückgängig gemacht werden; bei einer Verbesserung des Veranlagungsverfahrens dieser Steuer ließe sich eine Steigerung um 50% (70 Mill. Kronen) erhoffen. Auch die Rentensteuer könnte ein Vielfaches ihres Erträgnisses liefern, wobei freilich Mittel und Wege ihrer Verbesserung nicht aufgezeigt werden. Im ganzen könnten die direkten Steuern 120 Mill. Kronen Mehrertrag liefern, ohne daß man auf eine Vermögensteuer, die die Verfasser für Österreich nicht für geeignet halten, greifen müßte. Von den indirekten Verbrauchsteuern erhoffen die Verfasser nicht viel. Die Branntweinsteuer wurde jüngst erhöht; die Biersteuer ist infolge der Belastung durch Länder und Gemeinden nicht steigerungsfähig; Zucker-, Mineralöl-, Fleisch-, Wein- und Linienverzehrungssteuern sind teils aus technischen Gründen, teils mit Rücksicht auf die Belastung der ärmeren Schichten für die Erhöhung nicht empfehlenswert; aus diesem Grunde wird auch die Einführung einer Zündwarensteuer nach deutschem Muster nicht empfohlen, wohl aber die Besteuerung von Gas und elektrischem Lichte als Ergänzung der Mineralölsteuer. Die Zölle vermöchten in gesteigertem Maße die Funktion der Luxusbesteuerung zu erfüllen. Von den Stempeln, Taxen und Gebühren könnten die Effektenumsatzsteuer, die Erbschaftssteuer und die echten Gebühren höhere Erträge abwerfen. Im ganzen könnte auf diesen Wegen eine Einnahmensteigerung von 250 Mill. Kronen erzielt, zusammen mit den Ersparungen das Budget um 550 Mill. Kronen tragfähiger gemacht werden. Das Wichtigste aber

sei die Pflege der Volkswirtschaft und die Erschließung ihrer natürlichen Hilfsmittel.

Diese Ausblicke auf die Ausgestaltung des Einnahmenwesens unterscheiden sich durch ihre Zurückhaltung vorteilhaft von den üblichen Kritiken unseres Einnahmensystems, die regelmäßig in der Forderung einer „großzügigen" Reform unseres gesamten Abgabensystems gipfeln; fragt man aber, worin diese Großzügigkeit bestehen soll, so bekommt man entweder keine Antwort oder es werden bloß ausländische, unter gänzlich anderen wirtschaftlichen, politischen und finanziellen Bedingungen und historisch anders bedingte Systeme, die die Fähigkeit, an das bei uns Bestehende angeknüpft zu werden, vermissen lassen, zur Nachahmung empfohlen. Vor allem ist es wohl zutreffend, daß auf dem Gebiete der direkten Besteuerung mit ihren teilweise hochentwickelten Ertragsteuerfüßen momentan finanziell nicht allzu viel zu holen ist.

Ob die Erhöhung des Existenzminimums bei der Einkommensteuer auf einen in Deutschland nirgends erreichten Betrag richtig war, darüber sind die Meinungen geteilt. Die Rückgängigmachung wäre, wenn man auch z. B. in England früher vor ähnlichem nicht zurückscheute, doch etwas schwierig. Dagegen gehört die Einnahmensteigerung durch Verbesserung der Einkommensteuerveranlagung sicher nicht zu den schnell wirksamen Notbehelfen. Um solche handelt es sich aber doch den Verfassern nach ihrer ausdrücklichen Erklärung. Das macht ja denn auch verständlich, daß sie die Bierbesteuerung als nicht steigerungsfähig bezeichnen, weil Länder und Gemeinden den Bierverbrauch belasten, aber jede Untersuchung darüber unterlassen, ob die Parallelbesteuerung auf diesem Gebiete zweckmäßig ist, von den Ländern und Gemeinden in gleich ökonomischer Weise gehandhabt wird und gehandhabt werden kann, wie von Seiten des Staates und ob nicht in dieser Richtung überhaupt auf dem Gebiete der indirekten Besteuerung eine bessere Ausnützung ohne Steigerung der Maximalbelastung stattfinden könnte. Man braucht sich überhaupt nicht in das uferlose Gebiet „großzügiger Reformen des gesamten Abgabensystems des Staates, der Länder und der Gemeinden" zu verlieren, um neben der einfachen Steigerung einzelner Steuern sukzessive organische Teilreformen unseres Abgabewesens für möglich zu halten.

Wenn sich die Verfasser für eine Vermögenssteuer nicht erwärmen, so können sie sich auf unsere hohe Ertragsbesteuerung und auf Erfahrungen des Auslandes berufen, die mindestens allzu kühne Hoffnungen auf diesem Gebiete bei uns nicht zulassen. Mit Ausnahme der Reduzierung des Existenzminimums bewegen sich die Vorschläge im übrigen wesentlich in der Richtung der Besitzbesteuerung; soweit sie Notbehelfe sind — also ohne die Ertragssteigerung durch Verbesserung der Einkommensteuerveranlagung — freilich nur mit dem geschätzten Ertrage von 180 Mill. Kronen. Damit ist aber doch die Elastizität unseres Einnahmensystems nicht zu Ende, insbesondere nicht, wenn man nicht auf die bei großen

Bedarfssteigerungen übliche und notwendige Mischung von Besitz- und Massenbesteuerung verzichten zu müssen glaubt.

Sind die Vorschläge auf dem Gebiete des Einnahmewesens so gemeint, daß sie im Falle gesteigerten Bedarfes sofort verwirklicht werden könnten, so kann man dies von jenen auf dem Gebiete des Ausgabenwesens nicht ernstlich annehmen.

Die Schätzung großer Ersparnismöglichkeiten im Personalaufwande fußt auf der Kritik, die unsere Verwaltung nicht nur durch die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform, sondern in weitesten Kreisen erfahren hat; die Vorschläge gipfeln in einer weitgehenden Reform dieser Verwaltung. Die Erwartungen, die sich an eine solche knüpfen, sind nun verschiedenartig: bald wird die unmittelbare finanzielle Ersparnis, bald werden die mittelbar produktiven Erfolge verbesserter und vereinfachter Verwaltung in den Vordergrund gerückt. In jedem Falle würden einmalige organisatorische Maßnahmen keine Dauerwirkung garantieren; diese hätte eine Änderung des „Geistes“ der Verwaltung und der sie von außen beeinflußenden Faktoren zur Voraussetzung. So hohe Summen aber, wie sie die Verfasser im Auge haben, könnten, wenn überhaupt, so nicht mit einem Schlage verfügbar werden und Zukunftserwartungen auf diesem Gebiete sind nicht für den laufenden Ausgabendienst eskomptierbar.

Was die Verfasser unter „Subventionsschinderei“ verstehen, greift über das eigentliche Subventionswesen hinaus. Auch unmittelbare Staatsleistungen, Errichtung von Mittelschulen, von Behörden usw. fallen darunter. Die Ausdehnung des Subventionswesens ist wieder nicht nur eine Frage des „Geistes“, sondern auch eine solche der Organisation. Sie wird dadurch gefördert, daß eine feste Abgrenzung der Ausgabenkompetenz des Staates einerseits, der autonomen Körperschaften andrerseits nicht besteht; ihr innerer Grund ist weiter die starke Verschiedenheit der wirtschaftlichen Entwicklung der Teile unseres Staatsgebietes, die Tendenz, ausgleichend einzugreifen, ohne dies äußerlich hervortreten zu lassen. Wie schon von anderer Seite (Rauchberg) hervorgehoben wurde, hätten die Verfasser die Beziehungen des Staates zu den Finanzen der autonomen Körperschaften mit in Rücksicht ziehen müssen. Es gilt hier wie von den früher erwähnten Problemen der Ausgabenpolitik, was von der Ausgabenpolitik überhaupt gilt, daß sie noch viel weniger durch finanzpolitische Rücksichten allein orientiert wird als die Einnahmenpolitik, ihre Orientierung in noch stärkerem Maße von den allgemeinen Zuständen eines Landes empfängt. Eine Änderung in den finanzpolitischen Anschauungen vermag, wie die Erfahrung in Deutschland zeigt, mit einemmale auf der Einnahmenseite enorme Quellen zu erschließen. Ähnliche Summen auf der Ausgabenseite durch Ersparungen zu beschaffen, dazu bedarf es einer radikalen Änderung der Verhältnisse eines Landes und selbst dann sind solche nur allmählich durch eine konsequent festgehaltene Ersparungspolitik möglich, wenn man schwere Erschütterungen vermeiden will. Diesen Unterschied zwischen Einnahmen- und Ausgabenpolitik wird man sich vor

Augen halten müssen, wenn man die Vorschläge der Verfasser auf ihre Wirkung prüft. Für einen momentan drängend auftretenden Mehrbedarf müßte vor allem die Einnahmenseite des Budgets herhalten. Je stärker die Einnahmenseite angespannt werden muß, um so wichtiger ist freilich eine ökonomische Ausgabengebahrung und eine zielbewußte konsequente Einschränkung, die das Budget elastisch macht und elastisch erhält.

Was von den Ersparungsvorschlägen gilt, gilt noch mehr von der Forderung, die finanzielle Situation nach dem Kriege durch Hebung der Volkswirtschaft zu bessern. Die Verfasser haben diese Forderung an den Schluß gestellt, wohl als Forderung an die allgemeine Wirtschaftspolitik und nicht speziell an die Finanzpolitik. Die Bedeutung des Einflusses, den eine günstige volkswirtschaftliche Entwicklung auf die Finanzen haben kann, ist fast selbstverständlich. Aber selbst die erfolgreiche positive Förderung ist wieder in ihren Wirkungen nicht sogleich fühlbar. Sie ist überdies nicht unmittelbare Aufgabe der Finanzpolitik, die hier nur nicht mehr hemmen soll, als aus Rücksichten auf solide Finanzen notwendig ist. Nichts aber wäre gefährlicher, als sich mit dem Umweg über die Hebung der Volkswirtschaft zu vertrösten, schlechte für vielleicht einmal bessere Finanzen in den Kauf zu nehmen. Was die Finanzpolitik zu tun hat, ist, die öffentlichen Finanzen im soliden Stande halten oder sie in solchen bringen. Dadurch fördert sie ihrerseits die Volkswirtschaft. Sehr zutreffend polemisiert Otto Schwarz („Die finanzielle Stellung der europäischen Großmächte“ in „Finanzwirtschaftliche Zeitfragen“, 5. Heft) gegen die Annahme, als ob ein günstiger Stand der Volkswirtschaft die notwendige und die selbstverständliche Voraussetzung guter Finanzen wäre: „Darf man in diesen Schlußfolgerungen so weit gehen, die Möglichkeit schlecht geleiteter Finanzen in einem reichen Volke, diejenigen guter Finanzen in einem armen Volke ohne weiteres auszuschließen? Muß man damit die Finanzchefs hinsichtlich der Erfolge ihrer Tätigkeit, der Entfaltung ihrer Kräfte und Talente in die engsten Bahnen verweisen? Keineswegs. Wenn 1909 die Reichsfinanzen trotz des gewaltigen Aufschwunges der deutschen Volkswirtschaft für den Augenblick deroutiert waren, so traten darin die Nachteile und Fehler früherer Finanzpolitik auch in einem reichen Volkswesen deutlich genug hervor. Die schädlichen Wirkungen, die schon aus diesem nur vorübergehenden schlechten Zustande der Reichsfinanzen folgten und bei plötzlich ausbrechender Kriegsgefahr noch mehr hätten folgen können, waren bedenklich genug. Auf der anderen Seite bildet die staatliche Finanzwirtschaft eines Landes einen so gewaltigen Ausschnitt aus dessen allgemeiner Volkswirtschaft, ist sie so enge und vielseitig mit der letzteren verknüpft, daß eine gute Finanzleitung auf den Stand und die Entwicklung der allgemeinen Volkswirtschaft die allergrößten Rückwirkungen ausüben kann, wofür unter anderem die Erfolge der guten italienischen Finanzgebarung der letzten Jahrzehnte im Hinblick auf den wirtschaftlichen Aufschwung des Landes ein Schulbeispiel bieten.

Also: Trotz des engen Zusammenhanges zwischen Volks- und Finanzwirtschaft ist der Tätigkeit und den Erfolgen wie Mißerfolgen der Finanzverwaltung immer noch ein weiter Spielraum gegeben."

Heinrich Konrad, „Handbuch des österreichischen Finanzverwaltungsrechtes". 8°, 1016 S. Wien, Manz, 1913.

Das erste Buch behandelt in kurzem Abriß das Budgetrecht und die Staatsschuldenverwaltung, Kassen- und Verrechnungswesen, Rechnungskontrolle, Finanzstatistik, die Organisation der Finanzverwaltung sowie unter dem Titel „Der Rechtsschutz im Finanzrecht" die allgemeinen Grundsätze im Finanzverwaltungsverfahren. — Das zweite Buch ist der pragmatischen Darstellung des Abgabenrechtes, der Monopole, direkten Steuern, Verzehrungssteuern, Stempel und Gebühren, schließlich der Zölle gewidmet. — Inhalt des dritten Buches bildet das Finanzstrafrecht.

Das Buch hat einen reichen Inhalt bei verhältnismäßig bescheidenem Umfange. Sein Zweck ist, eine Orientierung über das Gesamtgebiet zu geben und dieser wird im wesentlichen erreicht. Der Verfasser beschränkt sich, von einleitenden Partien des Werkes und der einzelnen Kapitel abgesehen, im wesentlichen auf die Wiedergabe des Inhaltes der geltenden Rechtsnormen, Gesetze, Verordnungen und Erlässe. Dies begründet eine gewisse Verschiedenheit der Ausführlichkeit. Die direkten Steuern z. B. kommen den Monopolen gegenüber, die als Staatsbetriebe sehr detaillierte Betriebsvorschriften aufweisen (Tabakverlag!), zu kurz. Finanzpolitische Erörterungen scheiden nach Titel und Zweck von vornherein aus, eine tiefere juristische Durchdringung des Stoffes konnte in diesem Rahmen gar nicht beabsichtigt sein. Als Vorzug möchten wir es bezeichnen, daß der Versuch systematischer Darstellung nicht zu weit getrieben wird und sich die allgemeinen Partien (Verfahrensnormen, Strafrecht) auf das beschränken, was durch Gemeinsamkeit des Zweckes und gemeinsame oder ähnliche Regelung allgemeinen Charakter trägt. Dadurch wird der Einzeldarstellung der ihrer Natur nach selbständig und unabhängig von einander entwickelten Abgabengruppen ihr Recht gewahrt. Es geht aber doch zu weit, wenn die direkten Steuern in der Darstellung von vornherein in die zwei Gruppen der Real- und Personalsteuern zerlegt und überhaupt nicht als einheitliche Gruppe zusammengefaßt werden, als die sie doch nicht nur finanzpolitisch, sondern durch die Gemeinsamkeit zahlreicher Normen auch im Steuerrechte hervortreten. Ähnliches gilt von den Untergruppen der indirekten Steuern.

Zur ersten Orientierung wird das Buch Praktikern und solchen, die es werden wollen, gute Dienste leisten können.

Dr. Ernst Bundsmann, „Der Wertzuwachs an Liegenschaften und seine Besteuerung". 8°, 81 S. Innsbruck, Wagner, 1912.

Der Wertzuwachs an Einkommensquellen resultiert daher, daß ihr Ertrag über die durchschnittliche Verzinsung des investierten Kapitals

hinauswächst. Seine Realisierung erfolgt kapitalisiert für den Verkäufer bei Veräußerungen, wobei der Käufer wieder auf die normale Verzinzung herabgedrückt wird; diese stellt zugleich das Minimum dessen dar, was der Käufer erzielen können muß, ein Moment, das, wie der Verfasser richtig hervorhebt, für die Unüberwälzbarkeit einer auf den Gewinn der Veräußerer gelegten Abgabe spricht. Gerade bei Liegenschaften sind Realisierungen von Gewinnen besonders leicht erfaßbar und gerade hier wird private Ausbeutung von Gewinstchancen als Schädigung der Allgemeinheit empfunden. Dies ist nach dem Verfasser Grund und Ausgangspunkt der Besteuerung; hingegen komme — und das ist zutreffend — die Begründung der Besteuerung durch die wertsteigernden öffentlichen Aufwendungen und durch die Unverdientheit des Wertzuwachses in der praktischen Gestaltung der Steuer nirgends deutlich zum Ausdruck.

Diese, z. B. bei seit unvordenklichen Zeiten im Familienbesitz stehenden Realitäten versagende Konstruktion des Begriffes des Wertzuwachses läßt den Verfasser in der Besteuerung des Wertzuwachses eine subjektive Gewinnbesteuerung sehen, die prinzipiell auch im Rahmen der Einkommenbesteuerung erfolgen könnte. Freilich muß man dazu den Begriff der Einkommensteuer so weit fassen, wie er es tut. Ihm scheint es verfehlt, den Begriff des steuerpflichtigen Einkommens auf das Ergebnis der „Einkommensquellen" zu beschränken, es umfasse vielmehr auch außerordentliche Einnahmen, kurz überhaupt alle Geldeinnahmen abzüglich der Ausgaben. Auf diese Polemik des Verfassers gegen die Quellentheorie und die Beschränkung des Einkommensbegriffes einzugehen, erübrigt sich aber dadurch, daß er ja doch den realisierten Wertzuwachs als „ungewöhnliche Einnahme" — andere rechnen sie eben wegen ihrer Ungewöhnlichkeit nicht zum Einkommen — ebenso wie Erbschaften zum Gegenstande von Spezialsteuern machen und nicht in die allgemeine Einkommensteuer einbeziehen will.

Den Hauptvorteil dieser Aussonderung erblickt er darin, daß die Abgabe damit der Einkommensteuerprogression entzogen wird: Diese passe hier nicht, da bei Wertzuwachsrealisierungen ein absolut großer Gewinn umsoweniger steuerkräftig sei, je größer das investierte Kapital und je länger die Besitzdauer sei, auf die er sich verteilt. Das heißt aber eben soviel als, daß wegen der Besonderheiten der Einnahme ihr Einfluß auf die Leistungsfähigkeit anders zu beurteilen ist, als bei jenen Einnahmen, die de lege lata das steuerpflichtige Einkommen bilden.

Der Idee der Steuer entspreche die subjektive Gewinnbesteuerung, die Besteuerung der kapitalisierten überdurchschnittlichen Verzinsung des für die Anschaffung des Bodens investierten Kapitales; hiebei wäre von den wirklich erzielten Preisen und den wirklichen Kapitals- und Arbeitsaufwendungen auszugehen und auch der Abzug der normalen Zinsen zuzulassen; subsidiär müsse auch bei einer solchen der Idee entsprechenden Ausgestaltung der Steuer, dort, wo keine Preise vorhanden oder bekannt sind, auf die erzielbaren Marktpreise gegriffen werden. Es sei aber

auch möglich, die Steuer prinzipiell objektiv zu gestalten, grundsätzlich nicht von wirklichen, sondern von erzielbaren Preisen, gemeinen Werten, auszugehen. Die erste Form nennt der Verfasser Gewinststeuer, die letztere, zu der insbesonders auch die periodisch erhobene, nicht glücklich als direkte Wertzuwachssteuer bezeichnete Steuer gehört, nennt er Wertzuwachsabgabe im engeren Sinne. Das Mischungsverhältnis dieser beiden mehr subjektiven und mehr objektiven Typen in der mehr dem ersteren zuneigenden deutschen Reichswertzuwachssteuer von 1911 und in den den objektiven Charakter stärker betonenden österreichischen Mustergesetzentwürfen von 1909 und den diesen nachgebildeten Landesgesetzen wird eingehender untersucht; der Verfasser würdigt sehr realpolitisch die praktischen Gründe dieser Mischungen. Rein kommt nämlich keine der beiden Typen praktisch vor. Weniger glücklich scheint es uns dagegen, wenn der Verfasser im Zusammenhange mit seiner Einkommensteuerterminologie sich nicht damit begnügt, den mehr subjektiven und objektiven Charakter dieser beiden Typen hervorzuheben, sondern die erstere Type dem Einkommensteuer-, die letztere dem Ertragsteuerbegriff unterordnet. Denn das Gemeinsame beider Typen — mit Ausnahme der sogenannten direkten Wertzuwachssteuer — ist, daß sie nicht periodisch erhoben werden; zum Wesen der Einkommensteuer und Ertragsteuern gehört aber, wie weit man auch den Einkommens- und Ertragsbegriff fassen will, doch, daß der wirkliche oder mögliche Erfolg einer bestimmten Periode die Besteuerungsgrundlage bildet. Bei den sogenannten indirekten Wertzuwachssteuern ist aber der Moment der Realisierung des Wertzuwachses entscheidend, wie immer sich nach diesem der realisierte Zuwachs verflüchtigen mag. Eher könnte er die deutsche Reichsvermögens-Zuwachssteuer von 1913 dem Einkommensteuerbegriff angliedern, bei der der Erfolg am Schlusse einer bestimmten Periode für die Besteuerung maßgebend ist, ein bis dahin wieder verflüchtigter Zuwachs die Besteuerung ausschließt. Dies beeinträchtigt aber nicht den Wert der Hervorhebung der beiden Typen, die uns das Beste an der vorliegenden Arbeit erscheint.

Zu einzelnen kritischen und interpretierenden Bemerkungen über die österreichischen Musterentwürfe nur folgendes: Wenn die Bemessung der Wertzuwachsabgabe nicht staatlichen sondern Landes- oder Gemeindeorganen übertragen wurde, so wurde damit doch nur den Wünschen Rechnung getragen, die nach Ausstattung der autonomen Verwaltungen mit selbständigen und selbständig verwalteten Abgaben gingen. Eine Komplikation ist damit gegeben; sie ist aber nicht größer, als wenn bei staatlich verwalteten autonomen Abgaben, wie z. B. Zuschlägen, Verlassenschaftsbeiträgen usw., doch immer wieder Teilkompetenzen der autonomen Verwaltungen bei Rekursentscheidungen, Abschreibungen, Rückvergütungen usw. anerkannt werden. — Die Fassung des § 9 über die anrechenbaren Investitionen ist gewiß nicht durchaus klar; gerade aber die vom Verfasser betonte objektive Gestaltung sollte keinen Zweifel darüber lassen, daß nicht die Aufwendung, sondern ihr werterhöhender Bestand bei der

Veräußerung für die Anrechenbarkeit und ihr Maß entscheidend ist. — Seiner Auffassung, daß im Gesetze nicht klar ausgesprochen ist, ob der Zeitpunkt des Veräußerungsgeschäftes oder jener der bücherlichen Eintragung maßgebend ist, können wir nicht beipflichten, sondern sind mit dem Verwaltungsgerichtshof der Anschauung, daß § 12 ganz deutlich für das erstere spricht. — Dem Verfasser geben wir wieder gegen den Verwaltungsgerichtshof recht, wenn er daraus, daß bei vor Wirksamkeitsbeginn des Gesetzes erworbenen Liegenschaften zur Vermeidung weiteren Zurückgreifens im Gesetze ein Stichtag für die Berechnung des Erwerbswertes gewissermaßen als fingierter Erwerbstag bestimmt wurde, folgert, daß auch nur die nach diesem Stichtag liegende Besitzdauer maßgebend und die in ihr gemachten Aufwendungen anrechenbar sein dürfen: diese Auslegung ist doch wohl die sinngemäße und entspricht der ratio des Gesetzes.

Adolf Wagner, „Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie". 4. Hauptabteilung: „Finanzwissenschaft". 3. Teil: „Spezielle Steuerlehre". 2. Buch: „Die britische Besteuerung im 19. Jahrhundert und bis zur Gegenwart." 2. Aufl. unter Mitwirkung des Verfassers bearbeitet und bis auf die Gegenwart fortgeführt von Dr. Hermann Deite. 8°, 242 S. Leipzig, C. F. Winter, 1912.

Der neuen Auflage des 1. Buches der speziellen Steuerlehre, der „Steuergeschichte" (vgl. die Anzeige im XXI. Band dieser Zeitschrift, S. 138) ist jene des 2. Buches bald gefolgt. Dem Thema des vorliegenden Bandes war in der ersten Auflage gewidmet: Seite 226 bis 366 des III. Teiles der Finanzwissenschaft und Seite 8 bis 47 des Ergänzungsheftes zum III. Teile. Nunmehr füllt es einen stattlichen selbständigen Band, in dem die Darstellung des englischen Steuerwesens bis in die neueste Zeit fortgeführt ist. In den älteren Partien sind Ergänzungen und Berichtigungen vorgenommen. Zunächst wird eine Übersicht über die Hauptpunkte und den Charakter der Entwicklung der englischen Besteuerung seit dem Ende der französischen Kriege geboten, die ihre reichen Wandlungen zeigt! Zunächst Abschaffung der Einkommensteuer und Ausbildung des indirekten Steuersystems, dann unter dem Einfluß freihändlerischer Bestrebungen Umwandlung des Zollsystems zu einem rein finanziellen und Vereinfachung der indirekten Besteuerung bei Wiedereinführung der Einkommensteuer, zum Schlusse die soziale Epoche der Besteuerung. Auf diese Übersicht folgt die systematische Darstellung der einzelnen Steuern in ihrer allmählichen Gestaltung, zunächst der Staatsbesteuerung, dann der Lokalbesteuerung. Sie umfaßt noch die einschneidenden Reformen Lloyd-Georges bis zum Jahre 1911.

Edwin R. A. Seligman. „Essays in Taxation". 8ed., 8°, 707 S. New York, The Macmillian Company, 1913.

In der neuesten, achten Auflage dieses zum erstenmale im Jahre 1895 erschienenen Werkes sind die in den früheren Ausgaben enthaltenen Essays

vielfach erweitert und nach dem neuesten Stande ergänzt; neue sind hinzugekommen.

Trotz der Gliederung in fortlaufende Kapitel handelt es sich um selbständige Aufsätze mannigfaltigsten Inhaltes. Nur wenige behandeln spezielle amerikanische Erscheinungen, so das Schlußkapitel über die amerikanischen Reports. Das dritte Kapitel über die Korporationsbesteuerung schildert die amerikanische Gesetzgebung aber unter allgemeinen Gesichtspunkten. In ihrer internationalen Entwicklung werden einzelne Steuergattungen, die allgemeine Vermögensteuer, die Erbschaftssteuer und die Bettermentabgabe dargestellt. Allgemeinere Probleme überwiegen: „Die Entwicklung der Besteuerung“, „Die einzige Steuer“, „Doppelbesteuerung“, „Moderne Probleme der Besteuerung“, „Die Fortschritte der Besteuerung in einem Vierteljahrhundert“, „Trennung von Staats- und Lokalbesteuerung“, „Die Bedeutung richtiger Veranlagung“, „Die Klassifikation der öffentlichen Einnahmen“, „Neuere Formen in der Besteuerung“, „Neuere Literatur über Besteuerung“.

Aus der reichen Inhaltsfülle sei einzelnes hervorgehoben. In dem Kapitel über Doppelbesteuerung werden Tendenzen aufgezeigt, die sich in ihrer Wirksamkeit erst jüngstens in unserer Personalsteuernovelle von 1914 durchsetzten: Allmähliche Loslösung vom Personalprinzip im Sinne der Staatsangehörigkeit in der Besteuerung und Übergang zur Abgrenzung der Besteuerungsgewalten nach dem Grundsatze des ökonomischen Interesses und der Zugehörigkeit, die sich teils im Wohnsitze, teils in der Lage der Erwerbsquelle ausdrückt.

In den „Modernen Problemen der Besteuerung“ sind summarisch die wichtigsten Themen skizziert, die in den übrigen Aufsätzen immer wiederkehren: Die Einleitung bildet ein Zweifel an der Exaktheit der modernen Finanzwissenschaft, die nicht das Bestehende erfaßt und in den Zusammenhängen mit der ökonomischen Entwicklung erklärt, sondern an nicht ganz klaren Gerechtigkeitsmaßstäben mißt. Die Besteuerung ist in ihrem Zusammenhange mit der gesamten ökonomischen Entwicklung zu erfassen; diese erklärt es, daß mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Korporationen und wirtschaftlichen Privilegien auch ihre Bedeutung für die Besteuerung zunimmt; die lokale Gliederung von Vermögen und Einkommen einerseits, ihre Nationalisierung andererseits drängt die Probleme der Verteilung der öffentlichen Einnahmen zwischen Staat und Unterverbänden in den Vordergrund. Die soziale Solidarität beschränkt die steuerlichen Überlastungen einzelner Klassen in ihren Wirkungen nicht auf diese, sondern leitet sie auf die mit ihnen ökonomisch verbundenen Klassen über. Die Theorie der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit mit ihrer exklusiv individualistischen Betrachtungsweise steht diesen Problemen sowie der Erklärung des enormen Überwiegens indirekter Steuern gegenüber der Einkommensteuer und dieser ähnlichen Steuerformen hilflos gegenüber; eher möchte eine Kombination der Diffusions- und Amortisationstheorie die Erkenntnis zeitigen, daß das Besteuerungsproblem nicht so sehr in der gleichen

Behandlung der Individuen, als in jener der Angehörigen derselben Klasse bei Verschiedenheit der Behandlung verschiedener Klassen liegt. Dies sind etwa die Leitsätze, die teils direkt, teils indirekt eine Polemik gegen die in der Finanzwisschaft herrschende Überschätzung der individuellen, speziell in der Konsumkraft ausgedrückten Leistungsfähigkeit als faktischen und faktisch möglichen Steuerverteilungsmaßstabes und ihre daraus fließende Überschätzung der Bedeutung der Einkommensteuer bedeuten; ihre praktisch-politische Bedeutung als Erweckerin des öffentlichen Gewissens und als Förderin der Entwicklung bestimmter Steuerformen, insbesondere zur Belastung der besitzenden Klassen verkennt der Verfasser nicht.

Gerade auch für unsere Verhältnisse, die immer wieder Forderungen nach Reform des öffentlichen Abgabenwesens an Haupt und Gliedern zeitigen, sind die Untersuchungen über Staats- und Lokalbesteuerung von besonderem Interesse. Seligman perhorresziert die Ziel- und Wahllosigkeit in der Verteilung der öffentlichen Einnahmen, die ihrer wirtschaftlichen und administrativen Natur nach auf eine bestimmte Richtung der Aufteilung hinweisen. Der lokal gebundene Realbesitz ist das legitime Objekt der Besteuerung durch die engsten Lokalgewalten, die anderen Objekte, das, was der Engländer als personal property bezeichnet, Kapital, Betriebsvermögen, ebenso aber Erbschaften und Konsum sollen dem Staate zur Besteuerung überlassen bleiben. Für den Staat reklamiert er daher Einkommensteuer, Erbschaftssteuer und Konsumsteuern, weil es sich nicht um lokal gebundene, sondern um wanderfähige und zweckmäßigerweise nur einheitlich zu besteuernde Objekte handelt. Überweisungen aus den großen staatlichen Einnahmen sollen den durch eigene Einnahmen unbefriedigten lokalen Bedarf bedecken.

In theoretischer Schärfe werden hier in der Gesetzgebung Englands, des Deutschen Reiches aber auch Frankreichs und Österreichs zutage getretene Tendenzen richtig erkannt. Ihre reine Durchführung würde wohl der Verfasser selbst nicht für möglich halten: denn die Überwachung der empfangenden Körperschaften durch die überweisenden, die Möglichkeit einer allzu saloppen Ausgabenwirtschaft der empfangenden Körperschaften, der Maßstab der Verteilung, all das erzeugt unverkennbare Schwierigkeiten, derentwegen Steuerüberweisungen immer nur in mäßigem Umfange möglich sein werden; bei der verhältnismäßig geringen Zahl der Arten von Besteuerungsobjekten wird andererseits der vollkommene Ausschluß der Parallelbesteuerung gleicher Objekte durch verschiedene im Über- und Unterordnungsverhältnisse stehende Körperschaften nicht denkbar sein.

Diese Andeutungen zeigen, wie wenig das Buch nur auf amerikanische Verhältnisse zugeschnitten ist. Wenn diese den Ausgangspunkt und die Grundlage bilden, so gereicht dies nur zum Vorteil. Denn die Mannigfaltigkeit der Besteuerungsfragen unter den wirtschaftlich differenzierten und politisch komplizierten Verhältnissen der Union ist so reich, daß dort kaum ein Problem unaufgerollt geblieben, kaum ein Experiment unterlassen worden ist. Ohne Überladung mit Details werden allgemeine Tendenzen

aufgezeigt. Davor, in diesen Tendenzen fest vorgeschriebene Schemen zu erblicken, ebenso wie davor, auf Gerechtigkeitspostulaten allgemein gültige Paradigmen der Besteuerung aufzubauen, bewahrt den Verfasser seine wirtschaftstheoretische Fundierung, die ihn tiefer reichende Wirkungen der Besteuerung sehen und nicht bloß auf der Oberfläche des Besteuerungsproblemes schwimmen läßt.

So steckt in dieser Aufsatzsammlung mehr wirkliche Finanzwissenschaft als in viel systematischeren und kompendiöseren Handbüchern, die bisweilen an ein Reisehandbuch von Baedeker mit seinen auf das Detail gestellten Schilderungen und empfehlenden Sternchen erinnern. Es ist ein sehr wertvolles finanzwissenschaftliches Lesebuch.

Edwin R. A. Seligman, „The Income Tax". 8°, 711 S. New York, The Macmillan Company, 1911.

Teile dieses Werkes, jene nämlich über die Geschichte der amerikanischen Einkommensteuer, wurden schon in den 90er Jahren publiziert, in der Zeit, da der amerikanische Kongreß seinen vergeblichen Versuch zur Einführung einer Bundes-Einkommensteuer unternahm. Sie hat der Verfasser mit Rücksicht auf die in den letzten Jahren neu erstarkte Strömung zur Einführung einer Einkommensteuer, die seither in der Änderung der Verfassung und in der Einführung der Bundeseinkommensteuer vom 3. Oktober 1913 erfolgreich durchgedrungen ist, zu einem umfassenden Werke über die Einkommensteuer abgerundet. Zunächst werden die Grundprobleme dargelegt: Zu allen Zeiten seien verschiedene, den wirtschaftlich verschiedenen Verhältnissen entsprechende Versuche gemacht worden, die Leistungsfähigkeit bei der Besteuerung zu berücksichtigen. Fünf Epochen, richtiger wohl Idealtypen, lassen sich unterscheiden: Kopfbesteuerung, Vermögensbesteuerung, Aufwands-, Ertragsbesteuerung und schließlich Einkommensbesteuerung; in jeder dieser Typen ist das nach der Entfaltung und Differenzierung des wirtschaftlichen Lebens relativ geeignetste Kriterium herausgegriffen worden. Vorzüge und Schwächen dieser Systeme werden einander gegenübergestellt, auch bei der Einkommensteuer, der der Verfasser durchaus nicht kritiklos und ethisch begeistert gegenübersteht. Er behandelt sie, wie sie es verdient, als ein mit Schwächen behaftetes, relativ geeignetes Instrument. Er zeigt die Schwierigkeiten der Konstruktion und der administrativen Ausführung in den Hauptpunkten: Fixierung des Einkommensbegriffes; Differenzierung nach Einkommensarten, wobei ihm die Differenzierung nicht nach fundiertem und nicht fundiertem, sondern nach erarbeitetem und arbeitslosem Einkommen wesentlich erscheint; Gradation nach der Höhe des Einkommens: Hier polemisiert Seligman mit der Opfertheorie, die er zur Begründung der Progression für ungenügend ansieht, weil sie nur auf die Bedeutung der Höhe der Einkommen für die Steigerung der Konsumtionsfähigkeit und nicht auch für die Steigerung der Erwerbsfähigkeit achte; sie liefere übrigens ebensowenig wie das Prinzip der Leistungsfähigkeit einen Maßstab für die Progression.

Man könne höchstens sagen, daß die Progression nicht unlogischer und unrichtiger sei als die proportionale Besteuerung, müsse aber in der Anwendung des Prinzipes Vorsicht walten lassen.

Die Einkommensbesteuerung zeigt sich in drei Formen: Präsumtive Einkommensbesteuerung, bei der das Einkommen aus äußeren Merkmalen, z. B. aus dem Wohnungsaufwande erschlossen wird, die administrativ einfach aber unvollkommen ist; ertragsteuerartige Einkommensteuer englischer Art, die nicht das gesamte Einkommen beim Einkommensempfänger, sondern die einzelnen Bestandteile gewissermaßen in ihrer Zirkulation erfaßt, z. B. das Einkommen des Hauseigentümers beim Mieter, des Kapitalisten bei der auszahlenden Bank usw. Die Vorzüge dieses Stoppage-at-the-source-Systems sind vor allem administrativer Art, Sicherheit und Leichtigkeit der Erfassung, die Nachteile, daß sich Gradation nach der Höhe und Differenzierung nach der Einkommensart (wohl auch Schuldenabzug, Verlustanrechnung einer Quelle bei einer anderen, Kinderprivileg, kurz alle Elemente personalsteuerartiger Natur!) schwierig, unvollkommen und nur durch eine für die Veranlagung zunächst nicht erforderliche Zusammenfassung beim Einkommensempfänger durchführen lassen. Das dritte System ist die Globalbesteuerung, die lump-sum-tax preußisch-österr.-schweizer. Art, die die umgekehrten Vorteile und Nachteile hat wie das zweite System, administrativ überhaupt nur dort gut durchzuführen ist, wo eine tadellose obrigkeitliche Verwaltung und eine Anpassung der Bevölkerung an diese gegeben ist, wie in Preußen.

Dem Nachweise dieser Behauptung und weiter jener, daß die Einkommensteuer überall zunächst lebhaftem Widerstand und Mißtrauen begegnete, sich aber später vollständig eingelebt hat, ist die geschichtliche Darstellung der europäischen Einkommensteuern gewidmet. Nacheinander werden sehr eingehend die englische Einkommensteuer, die deutschen Einkommensteuern, die Projekte in Frankreich, besonders ausführlich das Caillauxsche Projekt, mehr summarisch die österreichische, italienische Einkommensteuer und die schweizerischen Einkommensteuern behandelt. Es ist, wenn man so sagen darf, mehr eine äußere Geschichte der Einkommensteuer, die die finanzielle Bedeutung und die Stellung im Gesamtsteuersystem weniger eingehend behandelt, sehr ausführlich dagegen die Regierungsentwürfe, die Stellung der Parlamente und der Literatur darstellt und die zustandegekommenen Gesetze unter den oben angedeuteten allgemeinen Gesichtspunkten kritisiert. Man wird nicht bestreiten können, daß Seligman für seine Leitsätze gute Belege bringt. Die Vorzüge des Stoppage-at-the-source-Systems werden evident; die Nachteile, die mit dem zunehmenden Eindringen personalsteuerartiger Elemente wachsen, (die zahllosen Ermäßigungen und Rückvergütungen anläßlich der Zusammenfassung für Zwecke der Freilassung und Steuerfußermäßigung kleiner Einkommen usw.) sind nicht verschwiegen, ebensowenig das Versagen dieses Systems bei der Erfassung großer Einkommenszweige (gewerbliches und industrielles Einkommen, liberale Berufe usw.); die Mängel sind aber weniger unterstrichen.

Man könnte noch beifügen, daß in Preußen sowohl als in Österreich eine derartige ertragsteuerartige Einkommensteuer neben den bei der Einführung bestandenen hohen Ertragsteuern kaum möglich gewesen wäre. Den Erfolg der österr. Einkommensteuer, bei deren Darstellung einige nicht weiter belangreiche Irrtümer unterlaufen sind, beurteilt der Verfasser im Anschlusse an literarische Urteile doch etwas zu pessimistisch, wenn er annimmt, die Schätzung des Einkommens mit einem Vielfachen des Wohnungsaufwandes, das ja gewiß ein wertvoller Kontrollbehelf ist, sei ganz allgemein verbreitet; dagegen wird man seinem Urteile, daß die Einkommensteuer sowohl in Österreich als in der Schweiz wesentlich ungünstiger funktioniert als in Preußen wohl nicht widersprechen können.

Fast die ganze zweite Hälfte des Bandes ist der amerikanischen Einkommensteuer gewidmet, den erfolglosen Versuchen der Einzelstaaten, der Bundeskriegssteuer von 1862 bis 1872, die unter dem Eindrucke der Kriegsbegeisterung zunächst gut funktionierte, dann allmählich verkam und schließlich der allgemeinen Abneigung zum Opfer fiel, der Geschichte des Bundesgesetzes von 1894, das das Oberste Bundesgericht, wie Seligman nachweist, mit Unrecht für verfassungswidrig erklärte. Schließlich plädiert Seligman für eine Verfassungsänderung und die Wiedereinführung der Einkommensteuer als Bundessteuer. Sie scheint ihm nicht aus Rücksichten des finanziellen Bedarfes erforderlich, der sehr wohl durch eine Ausgestaltung der indirekten Steuern gedeckt werden könnte, auch nicht aus Rücksichten der Elastizität und Beweglichkeit des Steuersystems; auch Gerechtigkeitsrücksichten würden mindestens theorethisch nicht die Einführung erfordern, da die indirekten Steuern des Bundes ihr Gegengewicht in der Vermögensbesteuerung durch die Einzelstaaten finden; praktisch aber hat die Vermögenbesteuerung, wenigstens soweit das bewegliche Vermögen in Betracht kommt, eben versagt. Die Einkommensteuer wäre daher als Bundessteuer einzuführen, ihr Ertrag aber den Einzelstaaten zu überweisen, um die Aufhebung der durchaus verkommenen Mobiliarvermögenssteuern zu ermöglichen. Der Umweg über die Bundesbesteuerung wäre hier ebenso wie bei der Korporations- und Erbschaftsbesteuerung zu empfehlen, weil die Einkommensteuer die breiteste Veranlagungsbasis erfordere, damit Doppelbesteuerungsproblemen ausgewichen würde und weil schließlich die Verwaltung in den Vereinigten Staaten wie in jeder Demokratie umso besser sei, je mehr sie sich von den lokalen Zusammenhängen loslöst. Die Einkommensteuer erfordere aber nicht nur am meisten von allen Steuern, sondern vielleicht von allen Verwaltungszweigen überhaupt, die beste Verwaltung. Daß sich Seligman für die Einkommensteuer nach englischem Muster, Proportionalbesteuerung — höchstens ergänzt durch eine mäßige super-tax für hohe Einkommen — ausspricht, ist nach dem Obengesagten selbstverständlich.

Das Buch hat nebst seinem wissenschaftlichen Werte auch große praktische Erfolge aufzuweisen. Es ist anerkannt, daß sein Einfluß mit für die seither erfolgte Wiedereinführung der Einkommensteuer in den

Vereinigten Staaten entscheidend gewesen ist. Freilich erfolgte diese nicht für Überweisungen an die Einzelstaaten, sondern ähnlich wie die Wiedereinführung der englischen Einkommensteuer unter Peel im Zusammenhange mit der Ermäßigung des Schutzzolles. In den Hauptzügen ist den Vorschlägen Seligmans Rechnung getragen, insbesondere wurde das Stoppage-at-the-source-System gewählt. Die Progression in der super-tax ist aber stärker ausgebildet und auch sonst weicht manches von den Detailvorschlägen Seligmans ab. Das Gesetz ist sehr kompliziert und zeigt sehr stark die Nachteile des Stoppage-at-the-source-Systems bei Kombination mit Schuldenabzug und steuerfreiem Existenzminimum.

Professor Dr. Rudolf Kaulla, „Ideale und Vorurteile der deutschen Finanzpolitik". 8°, 180 S. Stuttgart, Ferdinand Enke, 1911.

Die Ideale, um die es sich handelt, sind die Prinzipien der gerechten Besteuerung, die Vorurteile jene, die gegen die Vermehrung öffentlicher Erwerbsunternehmungen und Monopole behufs Gewinnung von Einkünften bestehen. Kaulla weist im ersten Kapitel auf die Schwierigkeiten hin, die sich der Verwirklichung der Steuergerechtigkeitsideale entgegenstellen. Als diese gelten in neuerer Zeit die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit oder nach der Opfergleichheit. Die Leistungsfähigkeit wirklich zu erfassen, wird vor allem durch die Überwälzungs-, Abwälzungsvorgänge und Steuerweiterwirkungen erschwert. Aber schon die Kriterien der Leistungsfähigkeit festzustellen, macht die größten Schwierigkeiten; in letzterer Hinsicht wächst mit der Höhe des Bedarfes und der erforderlichen Steuern die Empfindlichkeit der Steuerträger und die Notwendigkeit der Verfeinerung dieser Kriterien, wie beispielsweise bei der Personalbesteuerung; genügte bei dieser ursprünglich die Kopfbesteuerung, so kam man dann zu klassenweisen Abstufungen, schließlich zur Erfassung des individuellen Einkommens mit Differenzierungen nach der Höhe, dem fundierten und nicht fundierten Einkommen, nach der Kinderzahl usw.; nun aber macht sich das Streben geltend, auch nach dem Grade der Mühe des Erwerbes zu differenzieren, Bestrebungen, die vergiftend und verbitternd auf die Stimmungen der verschiedenen Klassen zu einander wirken müssen.

Den Schluß des ersten Kapitels bilden Erörterungen über die Gefahren des sozialpolitischen Prinzipes der Besteuerung und der Vermögensnivellierungstendenzen, der Wertzuwachsbesteuerung und ihrer — seither bewiesenen — Neigung sich zu einer allgemeinen Gewinnbesteuerung auszuwachsen.

Im zweiten Kapitel zeigt der Verfasser unter vielfachem Hinweis auf das leuchtende Beispiel der deutschen Eisenbahnen die finanziellen Möglichkeiten, die die Erweiterung des Gebietes der öffentlichen Unternehmungen und Monopole eröffnet. Die verbreitete Abneigung dagegen beruhe auf politischen Auffassungen, die die Regierung durch das Steuer-

bewilligungsrecht in Abhängigkeit von den Parlamenten erhalten möchten, auf der Unklarheit über die Bedeutung der großen Staatsbetriebe und auf der liberalen Gegnerschaft gegen alles, was Staatsbetrieb und öffentliches Monopol heißt. Die Argumente werden im einzelnen widerlegt und die Bedingungen aufgezeigt, unter denen öffentliche Betriebe und Monopole finanziell segensreich und volkswirtschaftlich ebenso günstig oder noch günstiger wirken können als Privatbetriebe. Selbstverständlich müsse im einzelnen Falle die Reife des Unternehmungszweiges zur Verstaatlichung und die Fähigkeit der betreffenden Verwaltung zur Betriebsführung entscheidend sein, die prinzipiellen Bedenken aber seien hinfällig und das einzig vertretbare, die mangelnde Initiative und Entschlußfähigkeit öffentlicher Verwaltungsorgane, könnte durch Überlassung der Betriebsführung an Privatgesellschaften unter öffentlicher Kontrolle beseitigt werden.

Diesem zweiten positiven Teil kann man rückhaltloser beipflichten als dem ersten, der sich mit der Kritik der Steuerpolitik befaßt. Die Wichtigkeit der Überwälzungsvorgänge und sonstigen Steuerweiterwirkungen ist unleugbar und man kann nicht die Augen vor den vom Gesetze nicht gewollten Überwälzungsvorgängen und darüber hinausreichenden Vorgängen einfach verschließen, so bequem dies für die praktische Politik und für schematisierende Wissenschaft sein mag. Vor allem aber muß man, schärfer als es der Verfasser tut, die Überwälzungsvorgänge von den ihnen vorausgehenden und nachfolgenden Steuerwirkungen scheiden. Schon das erste Ansetzen beim Steuerzahler hat, wenn dieser sich auch den ausgelegten Steuerbetrag durch einen andern ersetzen zu lassen vermag, Wirkungen; er muß den Steuerbetrag vorläufig tragen und das Risiko der Überwälzungen übernehmen. Nur bei den den Erwerbsprozeß belastenden Steuern — Kaulla hebt dies treffend hervor — können sich daran Überwälzungsvorgänge anschließen, Preisauf- und Abschläge im Güterverkehr, die das Opfer vom Steuerzahler auf einen anderen Steuerträger und eventuell von diesem weiter verschieben. Mit voller Sicherheit sind diese Vorgänge gewiß nicht vorauszusehen und auch nicht immer nachträglich konstatierbar, immerhin lassen sich die verschiedenen Möglichkeiten und Richtungen voraussehen und die Gesetzgebung ist nicht einflußlos: Man denke an die Erleichterung der Überwälzung bei den großen indirekten Konsumsteuern durch das Hinausschieben des Besteuerungsprozesses auf das fertige Produkt, Feststetzung des Steuersatzes nach Stück und Maßeinheit, Ermäßigung der Steuer für kleinere Betriebe, Erhöhung für die nach der Steuererhöhung neu errichteten Unternehmungen usw. Weniger übersehbar sind freilich jene Vorgänge, die man als Steuerweiterwirkungen nicht scharf genug von den Überwälzungsvorgängen trennen kann und die sich dadurch charakterisieren, daß sie neben das Opfer des schließlichen Steuerträgers, sei dieser nun mit dem Steuerzahler identisch oder nicht, treten. Von ihnen kann man also nicht wie von den Überwälzungsvorgängen sagen, daß sie beabsichtigte Belastungen durchkreuzen. Sie bestehen in der Einschränkung des Kon-

sumes oder der Ersparnis des Steuerträgers oder der Verlangsamung ihres Anwachsens und müssen sich in der Nachfrage nach Gütern und im Kapitalangebote ausdrücken und dadurch auf die Konsum- und Produktionsgestaltung im allgemeinen weiterwirken. Die Richtungen und das Maß dieser Wirkungen sind ebensowenig sicher zu überblicken als die Gegenwirkungen, die die aus Staatseinnahmen bestrittenen Staatsausgaben hervorrufen. Nur ganz allgemein, nach den von der Steuer betroffenen Schichten — kleinere, mittlere oder große Konsumenten, kleinere, mittlere oder Großkapitalisten — und nach den Richtungen der Staatsausgaben können die Tendenzen dieser Einkommensverschiebungen vermutet werden. Ähnliche Überwälzungsvorgänge und Weiterwirkungen müssen sich aber natürlich auch bei den öffentlichen Erwerbsunternehmungen oder Monopolen rücksichtlich der Preise und Gebühren ergeben, da auch hier die Opfervermeidung durch Überwälzung, durch Abwälzung im Wege technischer Verbesserungen möglich ist und die Weiterwirkungen über den Träger hinaus eintreten müssen; die noch tiefere Verschleierung dieser Vorgänge bei den öffentlichen Unternehmungen und Monopolen mag finanzpolitisch vorteilhaft sein. Schon die Notwendigkeit, bei der steigenden Höhe und Vielgestaltigkeit der öffentlichen Ausgaben, auch das Einnahmensystem zu bereichern und den Druck zu verteilen, weist in der Richtung der stärkeren Ausdehnung öffentlicher Betriebe; freilich darf man, wenn man so genau wie Kaulla ist und berechnet, daß Monopole um die Ersparnis an Steuererhebungskosten teurer arbeiten dürfen als Privatbetriebe, andrerseits die Steuereingänge nicht außeracht lassen, die mit dem Übergang von Betrieben an den Staat verloren gehen.

Im übrigen beweist die Schrift, zu welchem Pessimismus in der Steuerpolitik es führen muß, wenn man es unterläßt, an die Spitze der Einnahmenpolitik dem Zwecksysteme der Finanzwirtschaft entsprechend die finanzpolitischen Prinzipe der Hinlänglichkeit und Beweglichkeit zu stellen.

Dr. Eugen v. Philippovich, „Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates". Zweite revidierte Auflage, besorgt von Dr. Felix Somary. 8°, VI und 217 S. Franz Deuticke, 1911.

Die Neubearbeitung dieses vorzüglichen, seit langem vergriffenen Buches ist besonders dankenswert in einer Zeit, in der auch die mitteleuropäischen Staaten dabei sind, zur Bankalisierung des staatlichen Zahlungswesens überzugehen. Wie schon sein Titel besagt, bildet seinen Gegenstand nur die eine Seite der Tätigkeit der Bank, nämlich ihre Funktion für den Staatskredit und das staatliche Zahlungswesen. Der erste Abschnitt schildert das Kreditwesen und speziell den öffentlichen Kredit Englands in seinen überaus mannigfaltigen Formen im 17. Jahrhundert vor Gründung der Bank und diese Gründung selbst. Schon durch die Art ihres Entstehens — Inkorporierung der Staatsgläubiger aus einem bestimmten Darlehen — mit dem staatlichen Finanzwesen äußer-

lich verbunden, bleibt die Bank zunächst bloß wie andere ähnliche Gesellschaften Gläubigerin des Staates. Im 18. Jahrhundert entwickelt sich dann die Anteilnahme der Bank an der staatlichen Schuldenverwaltung und am Kassendienste. Der zweite Abschnitt, der zugleich eine umfassende Darstellung des auch in dieser Epoche äußerst komplizierten Schuldenwesens und der staatlichen formalen Finanzverwaltung darbietet, zeigt, wie sich allmählich und organisch der Übergang der Schuldenverwaltung auf die Bank vollzieht. Zugleich, doch auf gesonderten Pfaden, dringt die Bank in die staatliche Kassenverwaltung ein. Auf der einen Seite wird sie zunächst Privatbankier der staatlichen Einnehmer und Zahlmeister, die die Staatsgelder bis zur Abfuhr oder Auszahlung als Privatgelder gegen Rechnungslegung behandeln dürfen, auf der anderen Seite tritt sie durch den Notenverkehr und die Antizipation gewisser Abgaben in Form schwebender Schulden mit der Staatszentralkasse in Berührung. Das 19. Jahrhundert zieht dann unter dem Eindrucke der von einer königlichen Kommission aufgedeckten Mißbräuche der Einnehmer und Zahlmeister nur die Konsequenz, den faktischen Zustand rechtlich auszugestalten. In diese Epoche fällt die Übertragung der gesamten Schuldenverwaltung einschließlich jener der fundierten Schulden an die Bank. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist die Konzentration fast des gesamten öffentlichen Kassendienstes bei der Bank bei vollständiger Übersicht über die öffentliche Fondsbewegung und unter Ausschaltung von Mittelkassen und beinahe des ganzen Barverkehres. Die Einnehmer, die die Abgaben selbst schon vielfach in Form von Schecks einheben, remittieren ihre Wechsel nach London. Auf dem Konto der Staatszentralkassa Exchequer-Konto konzentrieren sich alle staatlichen Einnahmen. Von diesem aus werden auf dem Zahlmeisterkonto die Kredite eröffnet, zu deren Lasten alle Zahlungen angewiesen werden mit Ausnahme geringfügiger Ausgaben, welche die Einnahmenämter selbst zu bestreiten haben. So fließt der staatliche Zahlungsverkehr ganz in denselben Bahnen wie der private und die Bank genießt volle Freiheit auch in der Verwendung der ihr zinsenlos zur Verfügung stehenden Kassenbestände.

Die Darstellung beweist die in der Einleitung und am Schlusse hervorgehobene Verschiedenartigkeit der Entwicklung auf dem Kontinente und in England. Während hier die Verbindung zwischen Bank und Staatsverwaltung organisch und allmählich erwächst und zur Entwicklung des Geldmarktes sehr wesentlich beiträgt, der Verdrängung der Note durch den Scheck vorausgeht und stark zu der Entwicklung des bankmäßigen Zahlungsverkehres beiträgt, ist am Kontinente umgekehrt die Bankalisierung des staatlichen Kassenwesens erst eine Folgeerscheinung der Entwicklung des Bankwesens und wird hier durch Gesetz- und Verwaltungsreform gewissermaßen mit einem Schlage geschaffen. Als Ursache dürfte neben einer geeigneteren Disposition der englischen Bevölkerung für eine solche Entwicklung durch eine frühere kapitalistische Entwicklung, wohl auch das festere bürokratische Gefüge der kontinentalen Verwaltung in Betracht

kommen, das einen allmählichen und organischen Umwandlungsprozeß erschwert. Das Resultat der englischen Entwicklung bietet aber trotz der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse auch für uns keineswegs nur theoretisches Interesse, sondern zeigt das Ziel, dem auch die Kontinentalstaaten der Entwicklung gemäß auf verschiedenen Wegen und in ungleichem Tempo zustreben müssen, sowohl aus den spezifisch finanzpolitischen Rücksichten der Vereinfachung und Übersichtlichkeit des Zahlungs- und Kassenwesens, als aus allgemeinen volkswirtschaftlichen Rücksichten.

Dr. Alfred Maas, „Das Kassen- und Zahlungswesen des Staates im Königreiche Belgien". (112. Stück der „Münchener volkswirtschaftlichen Studien", herausgegeben von Lujo Brentano und Walter Lotz.) 8°, 131 S. Stuttgart und Berlin, J. G. Cottas Nachf., 1911.

Der Übertragung der Staatskassengeschäfte an die Banque Nationale de Belgique geht keine allmähliche historische Entwicklung voraus wie in England. Sie geschah im Jahre 1850 bei Gründung der Bank, deren Hauptzweck neben dem Notengeschäfte eben die Besorgung der Staatskassengeschäfte war. Die ganze Organisation erfolgte sonach durch einen einzigen Akt, auf dem sie im wesentlichen noch heute beruht. Demgemäß ist der historische Teil vorliegender Schrift wenig umfangreich. Desto eingehender ist die Darstellung der gegenwärtigen Organisation des Kassen- und Verrechnungswesens. Die in Belgien schon vor 1850 bestandene, dem französischen Anweisungs- und Verrechnungssystem gleichende Zentralisation, die auch ohne bankmäßige Organisation des Kassenwesens bestehen kann und ihre Vorzüge hat, erleichterte den Anschluß an die Bank wesentlich. Sämtliche Zahlungsanweisungen und Krediteröffnungen gelangen, ob sie nun zu jenen gehören, die der vorherigen Kontrolle des Obersten Rechnungshofes unterliegen oder nicht, zur Einregistrierung ins Schatzamt. Durch die Organe des Schatzamtes werden sie beim Staatskassier angewiesen. Als dieser fungiert im allgemeinen die Bank und ihre Filialen. Mittelkassen bestehen nicht, dagegen zahlreiche Kassen untersten Ranges, und zwar kommen neben den Hebestellen für die öffentlichen Abgaben infolge des entwickelten Systems von Staatsunternehmungen (insbesondere Post, Telegraph und Eisenbahn) verhältnismäßig zahlreichere Kassen vor als in England. Als Ausgabekassen fungieren sie nur im geringsten Maße und auch die von ihnen geleisteten Zahlungen gelangen auf das Konto der Bank. Bei ihr werden auch die Einnahmen zentralisiert, da die Einnahmekassen ihre einen bestimmten Kassenvorrat übersteigenden Bestände in barem oder in Noten an die Bank abführen müssen. So werden Einnahmen und Ausgaben bei der Bank zentralisiert und dies ermöglicht dem Finanzminister jederzeit eine volle Übersicht über Anweisungen, Ausgaben und verfügbare Kassenbestände.

Außer in der Einnahmen- und Ausgabenverwaltung dient die Bank dem Staate auch als Kasse der Staatsschuldenverwaltung, Depositenkasse

und Zentrale der staatlichen Sparkassen. So hat die belgische Bank, ähnlich wie die Bank von England, in staatsfinanzieller Beziehung wichtiges für die Zentralisierung der Kassenverwaltung, Ersparung von Mittelkassen und Ausgabekassen geleistet; sie erfüllt ihre Dienste unentgeltlich und hat die verfügbaren Saldi an Staatsgeldern in Devisen anzulegen und zu verzinsen. Darüber hinaus muß sie sogar noch einen Beitrag für die zu ihrer Kontrolle und Überwachung bestellten Staatsorgane (Schatzagenten) leisten. Trotzdem rentiert sich ihr Geschäft sehr gut. Weniger zentralisiert als in England sind die Anweisungen, die nicht nur bei der Bankhauptanstalt, sondern auch bei den Filialen erfolgen. Auch ist die Wirkung rücksichtlich der Ersparung des Barmittelumlaufes lange nicht die gleiche. Denn während in England die Abfuhr der Einnahmekassen an die Bank nicht in bar, sondern in Wechseln erfolgt, ist hier die bare Abfuhr sogar vorgeschrieben.

Gustav Cohn, „Betrachtungen über die Finanzreform des Deutschen Reiches und über Verwandtes". 8°, 516 S. Stuttgart, Ferdinand Enke, 1913.

Eine Sammlung von Aufsätzen, die bereits früher selbständig in verschiedenen Zeitschriften erschienen waren. Die ersten drei sind während der Verhandlungen über die drei deutschen Reichsfinanzreformen von 1906, 1908 und 1913 entstanden; sie haben diese Verhandlungen in ihrem Werdegange begleitet. Es sind Tendenzaufsätze im guten Sinne des Wortes, in denen der Verfasser, seiner markanten Stellung im sozial-politischen Lager entsprechend, warm für die Reichsbesteuerung der Besitzenden durch die direkten Steuern, insbesondere durch Erbschaftssteuern, ficht. Im engeren Zusammenhange mit diesen Aufsätzen steht jener über „Kredit und Kurs der deutschen Reichsanleihen"; er bekämpft die Auffassung, daß der in den letzten Jahren eingetretene Kursrückgang der deutschen Reichsanleihen einer Verschlechterung des Reichskredites gleichkommt, hervorgerufen durch die Verwendung von Schulden zu unproduktiven Zwecken; schon die Gleichstellung des Kurses der Reichspapiere mit jenem der durch reichlichen Staatsbesitz wohl fundierten preußischen Konsols, die Kursrückgänge in allen, auch den westlichen Staaten, beweisen, daß hier tiefere, allgemeinere Ursachen, nämlich Verhältnisse des Anlagemarktes, Verschiebungen in der Richtung des Anlagebedürfnisses, wirkend seien. Nur scheinbar fern abliegend ist das Thema der beiden folgenden Aufsätze über die Charakterzüge des amerikanischen Steuerwesens und die Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten. Übereinstimmende Züge der Entwicklung in Deutschland und in der Union bilden das einigende Band. Auch hier entwickelt sich die Besteuerung der Besitzenden mit der Erbschaftssteuer, werden der Eisenbahnbesteuerung ähnliche finanzielle Aufgaben zuteil wie der staatlichen Eisenbahnverwaltung in Preußen; der bundesstaatliche Charakter der Vereinigten Staaten hat der Besteuerung der Besitzenden mit direkten Steuern durch die Union ähnliche politische und verfassungs-

rechtliche Schwierigkeiten bereitet wie die deutschen Reichsverfassung der Schaffung direkter Reichsteuern. (In finanz-politischer Hinsicht ist, wie uns scheint, die Entwicklung in Amerika übrigens jener Englands ähnlicher, wo auch die Einkommensteuer das finanzielle Mittel einer Politik der Zollermäßigungen gebildet hat). Zwei methodologische Aufsätze schließen den Band. Sie vertreten den Standpunkt der ethischen Schule der deutschen Nationalökonomie gegenüber der auch in Kreisen des Vereines für Sozialpolitiker hervorgetretenen Richtung, die den ethischen Charakter der Volkswirtschaftslehre bestreitet.

Finanzwirtschaftliche Zeitfragen, herausgegeben von Reichsrat Prof. Dr. Georg v. Schanz in Würzburg und Geheimen Regierungsrat Prof. Dr. Julius Wolf in Berlin. — Hefte 1 bis 14, 8°. Ferdinand Enke in Stuttgart, 1913 u. 1914.

Die Hefte dieser Sammlung erscheinen zwanglos. Hervorragende Theoretiker und Praktiker nehmen Stellung zu anhängigen Finanzvorlagen oder beleuchten sonstige aktuelle finanzielle Probleme. Die ersten vier Hefte sind der Kritik der zur Zeit ihres Erscheinens in Verhandlung gestandenen Vorlagen der deutschen Reichsregierung zur Finanzreform 1913 gewidmet: Diese sahen bekanntlich zur Deckung des außerordentlichen Wehrerfordernisses einen Wehrbeitrag von 0·5% vom Vermögen und 2% von dem nicht fundierten Einkommen vor; der Deckung des durch die Wehrvorlagen verursachten ordentlichen Mehrerfordernisses sollten neben der Aufrechterhaltung des $^1/_8$% Zuschlages zum Realitätenumsatzstempel und der Verschiebung der Zuckersteuerermäßigung noch dienen: die Stempel von Gesellschaftsverträgen und Versicherungen, die bis nun von den einzelnen Staaten erhoben wurden, die Beschränkung des Intestaterbrechtes und die Einführung eines staatlichen Erbrechtes, schließlich Matrikularbeiträge von 1·25 Mark per Kopf der gesamten Reichsbevölkerung, die zum Unterschiede von den bisherigen Matrikularbeiträgen nicht nach der Bevölkerungszahl, sondern nach dem bei Veranlagung des Wehrbeitrages festgestellten Vermögen auf die Einzelstaaten aufgeteilt werden sollten; die einzelnen Staaten hätten ihr Kontingent im Wege von Einkommen-, Vermögens- eventuell Ertragssteuern aufzubringen gehabt, wenn aber der Bundesrat in einem Staate die Einrichtung dieser Steuern nicht als geeignete „Besitzbesteuerung" anerkennen würde, sollte daselbst die im Reichsgesetzentwurf vorgeschriebene Vermögenszuwachssteuer als Staatssteuer in Kraft treten.

In Nr. 1 „Reichs- und Landessteuern im Hinblick auf die Deckung der Wehrvorlagen" (72 S.; 1913) bekämpft nun Senatspräsident Dr. G. Strutz den Gedanken einer dauernden Besitzbesteuerung durch das Reich, sei es in der mittelbaren Form der Regierungsvorlage, sei es in jener, wie sie schließlich Gesetz wurde, durch eine unmittelbare Reichsvermögenszuwachssteuer. Das Nebeneinanderbestehen über- und untergeordneter Verbände mache eine Teilung der Steuergewalten, sei es in

quantitativer Beziehung durch Teilung der Erträge derselben Steuern oder in qualitativer Beziehung nach Steuerarten erforderlich. Die letztere sei vorzuziehen. Es war demnach eine richtige und naturgemäße Teilung, daß das Reich als einheitliches Wirtschaftsgebiet zunächst die Verbrauchssteuern, später, als es ein einheitliches Zivilrecht erhielt, auch die Rechtsverkehrssteuern in weitem Umfange an sich gezogen hat. Erst wenn diese Gebiete, was der Verfasser bestreitet, voll ausgenützt wären, könnte ein Eingreifen in die direkte Besteuerung, die Einkommens-, Vermögens- und Ertragsbesteuerung, die den einzelnen Staaten für die Erfüllung ihrer Kulturaufgaben reserviert wurde, gerechtfertigt werden. Der Eingriff in die direkte Besteuerung werde die einzelnen Staaten beim Zusammenhange der Vermögenszuwachssteuer mit der Vermögenssteuer und dieser mit der Einkommensteuer, deren Ergänzung sie bilde, in ihrer Bewegungsfreiheit auch auf dem Gebiete der ihnen verbliebenen Steuern hemmen. Gegenüber der Forderung, die Besitzenden müßten im Hinblick auf die hohe Reichsverbrauchsbesteuerung stärker herangezogen werden, wendet er ein, daß der einmalige Wehrbeitrag auf eine periodische Steuer umgerechnet eine solche Mehrbelastung auf Jahre hinaus bilde und eine noch weiter erforderliche Mehrbelastung teils im Wege der Zollbelastung des Luxusverbrauches, teils durch die Ausgestaltung der Reichserbschaftssteuer zu verwirklichen wäre, die den indirekten Verbrauchs- und Rechtsverkehrssteuern nahestehend in das bereits okkupierte Reichssteuergebiet gehöre.

Die Anschauung des Verfassers, daß überhaupt nicht die Reichsbesteuerung isoliert, sondern daß die gesamte Steuerbelastung durch Reich, Staat und Kommunalverbände als eine Einheit zu betrachten sei, innerhalb der die Vorbelastung der Besitzenden durch die direkte Staats- und Kommunalbesteuerung hinreichend verwirklicht werden könne, ist ökonomisch richtig; die Verschiedenheit der Bewilligungsorgane macht aber das Bestreben, derartige Besteuerungstendenzen innerhalb jeder Kategorie zu verwirklichen, politisch erklärlich.

In Heft 2 (33 S.; 1913) kritisiert der Reichstagsabgeordnete Erzberger die Regierungsvorlage zum „Wehrbeitrag 1913". Seinen Haupteinwänden: zu starke Betonung der Vermögensbesteuerung in der im Wehrbeitrage enthaltenen Kombination von Vermögens- und Einkommensbesteuerung und proportionale statt progressive Gestaltung des Steuerfußes, hat der Reichstag durch Änderungen an der Vorlage Rechnung getragen. Die Detailkritik enthält manch Interessantes, insbesondere über die Vermögensbesteuerung nach dem Ertragswerte bei landwirtschaftlichen Grundstücken und städtischen Miethäusern.

Die von der Regierung geplante „Veredlung der Matrikularbeiträge" behandelt Prof. Köppe im 3. Heft. (32 S., 1913). Er tritt gegen die Vermehrung der Matrikularbeiträge und für die unmittelbare Reichsbesitzbesteuerung ein, wie sie tatsächlich durchgeführt worden ist. Er untersucht aber auch die Veredelbarkeit der alten Matrikularbeiträge,

die nach der Bevölkerungszahl auf die einzelnen Staaten aufgeteilt werden, und prüft, wie eine Aufteilung nach der Leistungsfähigkeit möglich wäre. Der idealste Maßstab, Kombination von Vermögen und Einkommen der Bevölkerung, läßt sich bei dem Mangel einer dauernden einheitlichen Besteuerung von Einkommen und Vermögen seiner Ansicht nach nicht verwirklichen. Den besten realisierbaren Maßstab der Aufteilung würde seiner Meinung nach eine auf Anfälle an Deszendenten und Ehegatten ausgestaltete Reichserbschaftssteuer liefern, ein Standpunkt der bei den starken Zufälligkeiten und Schwankungen, denen der Ertrag der Erbschaftssteuer ausgesetzt ist, einigermaßen befremdend ist.

Scharf ablehnend verhält sich Ministerialdirektor a. D. Dr. J. Hermes gegen den „Gesetzentwurf über das Erbrecht des Staates" (Heft 4, 32 S.; 1913), vor allem unter dem prinzipiellen Gesichtspunkte, das Erbrecht bilde einen Teil des Privatrechtes und müsse aus Rücksichten des Rechtsbewußtseins und nicht aus solchen der Fiskalität geregelt werden, aber auch im einzelnen hinsichtlich Tendenz, Begründung und Ausmaß der geplant gewesenen Einschränkung des Intestaterbrechtes. Der erstere Gesichtspunkt hat auch die Kommission des Reichstages dazu veranlaßt, den Entwurf nicht zu verabschieden und die Austragung der Frage einer Novellierung des bürgerlichen Rechtes vorzubehalten.

Sehr klar und übersichtlich stellt Dr. R. van der Borght im 6. Hefte („Wehrbeitrags- und Deckungsgesetz vom 3. Juli 1913, 85 S.; 1913) die Vorlagen zur Reichsfinanzreform, die Änderungen, die der Reichstag daran vornahm, und die schließlichen Gesetze in ihren Grundzügen dar.

Otto Schwarz vergleicht im 5. Heft (45 S.; 1913) „Die finanzielle Stellung der europäischen Großmächte, zugleich im Hinblick auf ihre finanzielle Kriegsbereitschaft". Die Entwicklung der Ausgabenbudgets zeige allgemein ein starkes Anschwellen infolge von Armee- und Flottenkosten; dazu kommen in England und Frankreich soziale Auslagen, überall Steigerungen der Unterrichtsauslagen, in Österreich, Deutschland und Rußland noch insbesondere ein steigender Schuldendienst. Im allgemeinen beurteilt er die Finanzlage Englands, Rußlands, Italiens und Deutschlands günstig; weniger günstig wird jene Österreich-Ungarns und Frankreichs beurteilt, die beide dringend Steuerreformen bedürften. Über Reserven, bare Kriegsreserven, Tilgungsfonds, überdotierte Ausgabenbudgets und niedrige Einnahmenpräliminierung, verfügen England, Rußland und Deutschland. Steuerreserven in Form elastischer Steuersysteme stehen am reichsten England zur Verfügung, infolge weniger aber höherer indirekter Steuern und seiner Einkommensteuer, dann kommt Deutschland infolge seiner niedrigen indirekten Steuern, eine Wertung der, wie wir sehen werden, Julius Wolf im 13. Heft, wie wir glauben mit Recht, entgegentritt. Von den übrigen Ländern habe Rußland noch die größten Entwicklungsmöglichkeiten an Steuern. Die Schuldenentwicklung ist in England mit seiner vergleichsweise niedrigen und in den letzten Jahren infolge energischer Tilgung noch verkleinerten und in Frankreich mit

seiner zwar hohen, aber seit zwanzig Jahren fast unveränderten Schuldenlast am günstigsten. In allen Ländern vermindert der hohe Stand an schwebenden Schulden und die starke Anspannung des Geldmarktes die finanzielle Kriegsbereitschaft. Dabei ist die Liquidität der Volkswirtschaft in Frankreich am günstigsten, viel illiquider sei die englische Volkswirtschaft und die deutsche Volkswirtschaft, deren Zustand sich durch die Maßnahmen der Reichsbank in den letzten Jahren gebessert habe; auf gleicher Linie dürften Österreich und Italien stehen.

Seit dem Erscheinen der Broschüre haben die verschiedenen Volkswirtschaften die Probe auf ihre Liquidität verhältnismäßig gut bestanden. Was aber die staatliche finanzielle Kriegsbereitschaft anbelangt, so kann man wohl schon heute sagen, daß während des Kriegsverlaufes bei den mehr minder in die Autarkie gedrängten Staaten das Entscheidendste die Fähigkeit der selbstgenügenden Naturalgüterversorgung ist, erst nach dem Kriege die Fähigkeit, die Folgen finanziell zu überwinden, erprobt werden wird.

Angeregt durch die im deutschen Wehrbeitragsgesetz den Eltern, die 3 oder mehr Söhne im Heer oder in der Marine dienen haben, eingeräumte Begünstigung, worin er eine Anerkennung des Prinzipes der Wehrsteuer erblickt, schildert Dr. Fedor Strahl im 7. Heft („Der Streit um die Wehrsteuer, die Sonderbesteuerung der vom Militärdienst Befreiten", 175 S.; 1913) eingehend die seit Jahrzehnten im Reichstage immer wieder erfolglos auftauchenden Bestrebungen zur Einführung einer solchen Steuer. Zum Schlusse stellt er die möglichen Begründungen der Wehrsteuer zusammen, prüft sie auf ihre Haltbarkeit und bringt die Gegenargumente. Die Begründungen sind: Gebührenartige Entgeltlichkeit für die Kosten der Verwaltung aus Anlaß der Befreiung vom Wehrdienste; Mittel der Eugenik; Äquivalent für die Leistungen der Dienenden; ausgleichende Belastung für die gesamten Militärlasten; Ausgleich bloß für die wirtschaftlichen Lasten des Militärdienstes; Ausfluß des Steuerrechtes des Staates, das ist dessen Recht, seine Bürger zu subsidiären Geldleistungen heranzuziehen; schließlich Ergänzungssteuer für die höhere Leistungsfähigkeit der Nichtdienenden. Diese letztere Begründung erachtet der Verfasser zutreffenderweise für die entscheidende.

Trefflich schildert Alfred Lansburgh im 8. Heft (62 S.; 1914) „Die Maßnahmen der Reichsbank zur Erhöhung der Liquidität der deutschen Kreditwirtschaft" und die Wandlungen, die sich in der Politik dieses Noteninstitutes vollzogen haben. Bis zum Jahre 1907 gilt der Grundsatz, jeder legitime Kredit muß befriedigt werden. Dies führt zu einer starken Illiquidität der Volkswirtschaft. Trotz des sich schnell vollziehenden Überganges vom Prinzipe der privaten Kassenhaltung zum Bankprinzipe bequemen sich die Privatbanken nicht dazu, genügende Barreserven zu halten und müssen daher die Notenbank an den Quartalsterminen in übermäßigem Grade in Anspruch nehmen. Diese sucht ihrerseits als Gegengewicht gegen den Rückgang der Kreditinanspruchnahme nach diesen

Terminen geradezu nach höheren Beständen an langfristigem Wechselmaterial. Die Überfüllung mit ungedeckten Noten und die „künstliche Aufpeitschung der deutschen Kaufkraft" beeinflußt die Wechselkurse ungünstig und treibt das Gold über die Grenzen. Die amerikanische Kreditkrise von 1907 zeigt die Unzulänglichkeit dieser Politik und das Versagen der Diskontpolitik als Einschränkungsmittel. Es folgt eine Periode, in der man es mit der Gold- und Golddevisenanschaffungspolitik versucht, bis sich in der Marokkokrise von 1911 die Fortdauer einer bedrohlichen Illiquidität der Volkswirtschaft zeigt, deren Folgen die Privatbanken nur durch starke und plötzliche Krediteinschränkungen auf Kosten ihrer Klientel abzuwenden vermögen. Damit tritt ein grundsätzlicher Umschwung in den Anschauungen der Leitung der Reichsbank ein, die nunmehr langsam und vorsichtig eine Liquiditätspolitik einleitet und mit der Drohung eines Depositenbankgesetzes als Deckung gegen die Überspannung der Kreditgewährung durch die Privatbanken und deren geringe Barbestände ankämpft.

Einen durch seine Unvoreingenommenheit besonders wertvollen steuerpolitischen Beitrag liefert Geheimrat Dr. Julius Lissner im 9. Heft, betitelt: „Die Zukunft der Verbrauchssteuern in Deutschland" (56 S.; 1914). Seiner Ansicht nach hat die Reichsfinanzreform von 1913 soviel an direkter Besteuerung absorbiert, als überhaupt noch möglich ist, wenn man die finanzielle Entwicklung der auf diese Steuerform in erster Linie angewiesenen Einzelstaaten und Kommunalverbände nicht gänzlich unterbinden will. Der Wehrbeitrag, der mit der Ersparnis, die Anleihen gegenüber den Zinsen und Amortisationsraten erzielen lassen, allein nicht, sondern nur durch die Lage des Kapitalmarktes zu rechtfertigen war, ist nur als einmaliger denkbar. Die dauernde Reichsvermögenszuwachssteuer hat mit der in ihr eingeschlossenen Deszendenten-Erbschaftssteuer eine wichtige Ergänzungsmöglichkeit der einzelstaatlichen Steuersysteme hinweggenommen. Die Zukunft der Reichsbesteuerung muß auf dem Gebiete der indirekten Steuern liegen: einmal in der Weiterentwicklung der Getränke- und Tabaksbesteuerung, die durch ihre Beschränkung auf die männlichen Erwachsenen eine besondere Rolle spielt, dann in der Ausgestaltung der Wertbesteuerung des Luxusverbrauches, sei es in der im Tabakzolle bewährten Form des Wertzolles, sei es in jener der inländischen Wertbesteuerung. Diese Luxusbesteuerung wäre eine notwendige Ergänzung der Vermögenszuwachsbesteuerung, die die Einkommensparer trifft und die Luxuskonsumenten schont.

Einige Daten über die Expansionsfähigkeit der indirekten Massenverbrauchssteuern seien hier wieder gegeben: Bei einem sich nach Helfferichs Schätzung auf 40 Milliarden belaufenden Volkseinkommen werden in Deutschland verbraucht: 2526 Mill. Mark für Bier, 740 Mill. für Wein und Schaumwein, 760 Mill. für Branntwein und 1086 Mill. für Tabak, zusammen werden 5112 Mill. Mark vertrunken und verraucht. Die Kopfbelastung durch die auf diese Artikel entfallenden Steuern und Zölle

(717 Mill. Mark, einschließlich der Abgaben für die Einzelstaaten und Kommunalverbände) beträgt 16 Mark gegenüber 27 Mark in Großbritannien und 21·5 Mark in Frankreich. Die Steuererhöhungen in den letzten Jahren haben nur bei Branntwein einen absoluten und relativen, bei Bier nur einen relativen Rückgang ergeben, bei Tabak hat sich weder der eine noch der andere gezeigt. Nach Lissners Schätzungen würde die Verteuerung des Glases Bier um 1 Pf., des Gläschen Schnaps um 1 Pf., des Flaschenweines um 18 und 10 Pf. je nach Qualität und der Zigaretten um $^3/_4$ und $^1/_4$ Pf. einen Steuermehrertrag von einer halben Milliarde bei kaum fühlbarem Opfer des Einzelnen ergeben.

„Konjunktur und Eisenbahnen" betitelt Ministerialdirektor Offenberg Heft 10 (61 S., 1914), worin er eine lichtvolle Darstellung der Finanzen und der Finanzpolitik der preußischen Eisenbahnen liefert und ihren Zusammenhang mit der volkswirtschaftlichen Entwicklung darlegt. Er scheidet große und kleine Konjunkturwellen, wobei er unter den ersteren das begreift, was man sonst große Wirtschaftsepochen nennt, während die letzteren das sind, was man gemeiniglich unter Konjunkturen versteht. Der kolossale wirtschaftliche Aufschwung Preußens hat zu außerordentlichen Steigerungen der Betriebseinnahmen, infolge der Verbesserung der Lebenshaltung der Angestellten zu verhältnismäßig noch stärkeren Ausgabensteigerungen, infolgedessen zu einem den Einnahmen gegenüber geringeren Anwachsen der Betriebsüberschüsse und der vom gesamten statistischen Anlagekapital berechneten Eisenbahnrente, schließlich infolge der Tilgungen zu einem nur mäßigen Anwachsen der Eisenbahnschulden geführt. Innerhalb dieser aufsteigenden Bewegung machen sich die Konjunktursschwankungen — der Verfasser zeigt dies an den Krisen von 1900 und 1907 — erst spät, dann aber recht schroff bemerkbar, weil die Ausgaben, in dem Zeitpunkte, in dem die Einnahmen stärker abfallen, noch nicht ermäßigt werden können: daher ein plötzlicher Abfall der Überschüsse und dann ein schnelles Wiederansteigen. Umgekehrt vermögen die Eisenbahnen aus den vom Verfasser sehr einleuchtend dargelegten Gründen der Forderung, durch die Wahl des Zeitpunktes ihrer Bestellungen den Krisenwirkungen entgegen zu arbeiten, nicht in dem vielfach gewünschten Maße nachzukommen. Außerordentlich interessant werden die Beziehungen zum Staatshaushalte dargestellt. Die Arbeit, die mit zahlreichen statistischen Tabellen versehen ist, liefert ein sehr treffendes und liebevolles Bild des Wunderkindes der preußischen Staatsfinanzen.

„Die jüngsten Vorgänge auf dem internationalen Petroleummarkte in ihrer Bedeutung für das Deutsche Reich" schildert Hans Paproth im 11. Heft (73 S., 1914) im Zusammenhange mit dem Projekte des deutschen Petroleummonopols.

Prof. Dr. Wilhelm Gemünd vertritt in Heft 12 (51 S., 1914) „Die Kommunen als Grundbesitzerinnen" die Anschauung, die Gemeinden sollten sich mit einer „normalen" Grundbesitzpolitik bescheiden, nicht mehr an Grundbesitz erwerben, als voraussichtlich für öffentliche Zwecke,

Bauten, Straßenführungen, Plätze und Gärten erforderlich ist und sich auf die Veräußerung des überschüssigen Terrains beschränken; wohnungspolitisch sollten sie sich auf dem Gebiete der Bauordnungen, des Terrainerschließungs-, Straßen- und Verkehrswesens überhaupt betätigen. Die „fiskalische“ Grundbesitzpolitik, die sich aktiv an der Grundspekulation beteiligt, bedeute ein großes Risiko für die Gemeindefinanzen und eine Gefahr der privaten Bautätigkeit wegen der Versuchung für die Gemeinde, ihre Baupolizeihoheit im Interesse des eigenen Grundbesitzes zu mißbrauchen. Nicht weniger bedenklich sei die „soziale“ Grundbesitzpolitik, die von kathedersozialistischen und bodenreformatorischen Anschauungen geleitet, in eine ziel- und wahllose Ankaufspolitik ausarte und zu einer Verteuerung der Grundpreise führe; die Ergänzung bilde eine starke Zurückhaltung in der Abstoßung des Besitzes — Musterbeispiel Frankfurt a. M. —, die die Gemeindefinanzen bedrücke und die private, für die Versorgung mit Wohnungen unersetzliche Bautätigkeit und Terrainspekulation hemme.

Es ist eine der zahlreichen aus der Gegnerschaft gegen die „Bodenreform“ erwachsenen Schriften, die sich auf praktische Erfahrungen beruft. Sicher wäre die „ethische“ Abneigung gegen die Privatspekulation kein hinreichender Grund für volkswirtschaftspolitische Maßnahmen, wenn diese das konkrete Ziel, bessere Versorgung des Wohnungsbedürfnisses und Ausschaltung des privaten Zwischengewinnes zu Gunsten der Allgemeinheit, verfehlen, ja in entgegengesetzter Richtung wirken würden. Freilich steht hier vielfach Behauptung gegen Behauptung. So wurde erst jüngst die Grundbesitzpolitik Ulms durch ihren Oberbürgermeister in sehr beachtenswerter Weise verteidigt.

Heft 13 (56 S., 1914) widmet Julius Wolf einem sehr interessanten, aber wie alle internationale Vergleiche über Steuerkraft und Steuerbelastung nur mit Vorsicht und Reserve zu behandelnden Vergleiche der „Steuerreserven in England und Deutschland“. Unter Heranziehung reichen finanzstatistischen Materiales zeigt er, daß England bei einem nach den vorhandenen Schätzungen dem deutschen annähernd gleichen Volkseinkommen (40 Milliarden Mark), einem Deutschland gegenüber geringeren Volksvermögen (230 bis 260 Milliarden gegen mindestens 300 Milliarden Mark) und bei geringerer Volkszahl absolut und relativ eine höhere Steuerlast (4·7 gegen 4·1 Milliarden Mark im Jahre 1912) zu tragen hat. Die Ursachen bilden die aus unproduktiven Auslagen (Kriegsauslagen!) erwachsenen Schulden und das Fehlen produktiven Staatsbetriebes in England. Die stärkere Inanspruchnahme der großen Einkommen in England durch die Einkommensteuer (Höchstsatz nach der neuesten Reform bis 13 %) macht eine weitere Steigerung dieser Steuer in den oberen Stufen schwierig, während die weitergehenden Befreiungen und Ermäßigungen am entgegengesetzten Ende sich mindestens in Friedenszeiten kaum rückgängig machen lassen. Auf diesem Gebiete sind in Deutschland trotz der hohen Zuschläge noch weitere Möglichkeiten gegeben. Hier ist auch die Erhöhung der

verhältnismäßig niedrigen aber zahlreichen indirekten Steuern leichter als die Ausgestaltung des englischen indirekten Steuersystems, das bei seiner Beschränkung auf wenige, aber hoch belastete Artikel in der immer schwierigeren Neueinführung von Steuern bestehen müßte. Im finanziellen Rüstungswettkampf sei daher Deutschland von England nicht zu überwinden.

„Die Rüstungsausgaben des Deutschen Reiches“ behandelt Erzberger im 14. und letzten bisher erschienenen Hefte (73 S., 1914); sie erreichen nach seiner Meinung trotz ihres starken Wachstums nicht die Wohlstandssteigerung im Reiche. Ein Vergleich der Rüstungsausgaben des Dreibundes im Vergleich mit der Tripelentente zeigt das starke Tempo des Wachstums bei letzterer. Sehr interessant sind die Ausführungen über die staatliche und private Rüstungsindustrie in Deutschland und über die Vorteile des gemischten Systems, die den Verfasser zu einem Gegner des Schlagwortes von der Verstaatlichung der Rüstungsindustrie machen.

Der Schlußsatz des letzten Heftes: „Man darf nie vergessen, daß nicht die letzte Stärke eines Reiches in gesunden, kräftigen Finanzen liegt“, könnte als Motto für die ganze Sammlung dienen. Sie und ihre Verbreitung zeigen den Ernst mit dem finanzielle Fragen in Deutschland behandelt werden, das rege sachliche Interesse, das Fachleute ohne Unterschied der Parteirichtung daran nehmen, den Eifer und doch auch die von Staatsbewußtsein diktierte Selbstzucht und Mäßigung mit der an Finanzvorlagen nicht rein negativ Kritik geübt, sondern auch mit redlichem Bestreben in der Erkenntnis der Wichtigkeit geordneter Finanzen positiv mitgearbeitet wird.

Walter Schärffe, „Die Reformen der veranlagten Staats- und Gemeindesteuer im Großherzogtume Hessen“. (126. Stück der „Münchener volkswirtschaftlichen Studien“, herausgegeben von Brentano und Lotz). 8°, 211 S. Cotta, Stuttgart und Berlin, 1913.

Die Arbeit enthält eine Schilderung des Werdeganges des hessischen staatlichen und kommunalen direkten Steuersystems. Bis zum Jahre 1899 sind beide Gebiete parallel geregelt. Der Staat erhebt neben der Einkommensteuer Ertragssteuern von Grund und Gebäuden, Gewerbebetrieben und seit 1884 auch von Kapitalerträgen. Die Selbstverwaltungskörper sind auf Zuschläge zu diesen Steuern verwiesen. 1899 geht der Staat zur reinen Personalbesteuerung durch Einkommens- und Vermögenssteuer im wesentlichen nach preußischem Muster über. Die Kommunalbesteuerung bleibt zunächst ungeändert auf die Einkommensteuerzuschläge und Zuschläge zu den für Gemeindezwecke weiter veranlagten Ertragssteuern angewiesen. Ihre Reform gestaltet sich wesentlich schwieriger als die der Staatsbesteuerung und vollzieht sich unter starken Kämpfen. Ihre Darstellung

bildet den zweiten und interessantesten Teil der Arbeit. Ein Entwurf der Regierung aus dem Jahre 1904, der im Grundprinzipe nach dem bewährten badischen Muster, für die Kommunalbesteuerung ein gemischtes System der Personal- und Realbesteuerung vorschlägt, Einkommensteuerzuschläge und Bruttowertsteuern von Grund- und Hausbesitz, Anlage- und Betriebskapital des Gewerbes und vom Kapitalvermögen — ähnlich wie in Baden, woselbst die Schulden nicht abzugsfähig sind, ganz ohne Schuldenabzug — scheitert am Widerstande der ersten Kammer. Erst im Jahre 1913 kommt die Reform zu stande, im wesentlichen auf demselben Prinzipe aufgebaut, jedoch verwässert durch ertragsteuerartige Elemente in der Bruttowertbesteuerung (Besteuerung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes über Antrag des Steuerpflichtigen nach einem Mittelwerte von Ertrags- und gemeinem Wert, Zusatzbesteuerung nach dem Ertrag bei überdurchschnittlich rentierendem Gewerbebetrieb usw.), durch gewisse Befreiuungen (Ökonomiegebäude, gewisse Rentner) und durch sehr beschränkten Schuldenabzug (schwebende Schulden).

Also wie in Baden Trennung der Staats- und Kommunalbesteuerung in der Zusatzbesteuerung, für den Staat Rein-, für die Kommunen Bruttovermögensbesteuerung bei einheitlicher Veranlagung beider; bestimmtes Verhältnis zwischen Einkommensteuerzuschlägen und Gemeinderealsteuern. Sehr deutlich tritt in der Darstellung hervor, wie sehr wirtschaftliche Beziehungen mit Nachbarstaaten, insbesondere Konkurrenzrücksichten, die Entwicklung der direkten Steuern beeinflussen. Hier in Hessen war die Rücksicht auf die Entwicklung in Preußen, die Tendenz, die eigenen Steuerträger möglichst ebenso günstig zu stellen, von größter Bedeutung; die weniger günstige Finanzlage infolge minderer Entwicklung der öffentlichen Erwerbsbetriebe (Eisenbahnen!) machte einen vollen Erfolg nicht möglich; auch nach der Reform ist auf den Gebieten der Staatsbesteuerung der hessische Steuerträger weniger günstig daran als der preußische (niedrigere Befreiungsgrenzen bei der Einkommen- und Vermögenssteuer; höhere Vermögenssteuersätze [0·95 gegen 0·6 %]; höhere Einkommensteuersätze bei dem kleinsten und größten Einkommen usw.). Der Verfasser bezeichnet in seinem Schlußresumé die Gestaltung des hessischen Kommunalsteuersystems als ein Kompromiß entgegengesetzter Richtungen, die eine Prophezeiung darüber unmöglich mache, ob sich in Zukunft die Gemeindebesteuerung nach dem Prinzipe der Personal- oder Realbesteuerung oder weiter in gemischter Form vollziehen werde; seine eigene Darstellung im Zusammenhange mit ganz allgemeinen Entwicklungstendenzen läßt aber doch einen Schluß in *negativer* Richtung zu: Von der theoretischen Frage der Berechtigung des Äquivalentsprinzips in der Gemeindebesteuerung ganz abgesehen, ist aus rein finanziellen und technischen Rücksichten bei der Gemeindebesteuerung das Realprinzip mindestens als Mischungselement unentbehrlich; denn das Personalprinzip mit dem dafür unentbehrlichen Schuldenabzug ist schon wegen der Schiebungsmöglichkeiten, die es eröffnet, und überhaupt wegen des engen, Ausgleichungen in der Besteuerung von

Schuldner und Gläubiger unmöglich machenden Gebietes, für die Gemeindebesteuerung unzureichend und darum auch nirgends verwirklicht.

Dr. Otto Mayer, „Die direkten Gemeindesteuern in den größeren badischen Städten". (Volkswirtschaftliche Abhandlungen der badischen Hochschulen, Neue Folge, Heft 15.) 8°, 91 S. Karlsruhe, G. Braun, 1913.

Die sehr instruktive Schilderung des badischen Gemeindesteuersystems läßt deutlich die Unterschiede gegenüber dem Werdegang in Preußen zutage treten. In Preußen: Ursprünglich rechtlich weitgehende Autonomie der Gemeinden im Abgabewesen und faktisch überwiegende Einkommensbesteuerung, also Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Erst durch die Miquelsche Reform stärkere Inanspruchnahme der Realsteuern im preußischen Sinne (also einschließlich der Gewerbesteuern), auf deren Einhebung für seine Zwecke der Staat vollständig verzichtet, indem er sein direktes Steuersystem vollständig auf die Steuern nach der Leistungsfähigkeit, Einkommen- und Vermögenssteuer beschränkt; Zulassung selbständiger Entwicklung der Gemeinderealsteuern mit staatlicher Genehmigung an Stelle der Zuschläge zu den weiter veranlagten staatlichen Realsteuern, bei der Einkommensteuer jedoch strenger Anschluß an die Staatsbesteuerung, Festsetzung von einigermaßen elastischen Normen über das gegenseitige Belastungsverhältnis der beiden Gruppen der Gemeindebesteuerung, der Objekts-(Real-)Steuern und der Steuer nach der Leistungsfähigkeit (Einkommensteuer). In Baden schließt sich dagegen die Gemeindebesteuerung von Anfang an enge an die Staatsbesteuerung an, beschränkt sich zunächst auf die Ertragsbesteuerung unter Ausschluß des mobilen Kapitals, erweitert sich dann mäßig auch auf letzteres, nimmt mit der Staatsbesteuerung auch die Einkommensbesteuerung an. Erst die Reform von 1906 und 1910 bringt auch hier ein Auseinandergehen der Besteuerung: Der Staat geht von der Objektsbesteuerung zur Reinvermögenssteuer über; die Gemeinden bleiben, dem Interessenprinzip folgend, bei der Objektsbesteuerung, allerdings in der Form der Bruttowertbesteuerung, die sich veranlagungstechnisch auch weiter an die staatliche Steuer, die Vermögenssteuer, anschließt. Bei der Einkommensteuer bleibt der Anschluß unverändert. Der gleichmäßige Umlagenfuß bildet die Norm für die gegenseitige Belastung der Einkommens- und Objektsbesteuerung in den Gemeinden; die Objektsbesteuerung ist faktisch stärker entwickelt als in Preußen; nur ist nicht zu übersehen — und dieser Unterschied wird vom Verfasser nicht genügend hervorgehoben — daß die Einkommensteuer in Preußen infolge des dort schärfer ausgebildeten Prinzipes der Ausscheidung der Einkommensteuer nach den Einkommensquellen in dieser Beziehung stärker „objektiv" entwickelt ist. Im ganzen haben sich die beiden Systeme, das badische und das preußische, von entgegengesetzten Ausgangspunkten kommend, einander stark genähert.

Dr. jur. Franz Stockem, „Das Recht der Gebühren nach dem preußischen Kommunalabgabengesetze". („Die Rechtseinheit", Heft X). 8°, 148 S. Berlin und Leipzig, Dr. Walter Rotschild, 1913.

Das preußische Kommunalabgabengesetz hat in dem Bestreben, die Einkommenbesteuerung durch die Gemeinden einzuschränken, die Belastung nach dem Interesse in verschiedenen Formen, durch Realsteuern, Beiträge und Gebühren in den Vordergrund gerückt. Unter dem Einfluß der Bestimmungen des Gesetzes, das den Rahmen liefert, den auszufüllen Ortsstatute dienen sollen, hat sich der Einnahmenszweig der Gebühren namentlich in den Städten reich, wenn auch nach Ansicht vieler Kommunalpolitiker noch immer nicht genügend, entfaltet. Seine finanzrechtliche Gestaltung stellt die vorliegende Arbeit unter Benützung der reichen Judikatur des Obersten Verwaltungsgerichtes sehr hübsch dar. Schon die Abgrenzung gegenüber verwandten Gebieten, insbesondere gegenüber den Preisen der gewerblichen Kommunalbetriebe, die von wichtigen rechtlichen Folgen begleitet ist, zeitigt eine Reihe schwieriger Fragen. Nach ihrer Erörterung wird, der Legaleinteilung folgend, zunächst das materielle Recht der Benützungsgebühren für Gemeindeveranstaltungen, sodann jenes der Verwaltungsgebühren, schließlieh werden die beiden Arten gemeinsamen Normen über Verfahren, Verjährung und Exekution abgehandelt. Ein Schlußabsatz behandelt die Kontroverse über die rechtliche Natur der Kurtaxen.

Es handelt sich hier um ein für die Gemeindefinanzen wichtiges Abgabengebiet, das in Österreich, wo sich eine geschlossene Kommunalabgabengesetzgebung bisher nicht zu entwickeln vermochte und mit den auf diesem Gebiete sehr unvollkommenen und fast ausschließlich Kompetenzbestimmungen enthaltenden Gemeindeordnungen das Auslangen gefunden werden muß, wenig entwickelt, und soweit es entwickelt ist, durch teilweise recht mangelhafte Spezialgesetze höchst dürftig geordnet ist

Dr. Max Sulzberger, „Die Buchungsgrundsätze einiger deutscher Kommunen hinsichtlich ihrer Erwerbsbetriebe". (119. Stück der „Münchener volkswirtschaftlichen Studien", herausgegeben von Brentano und Lotz.) 8°, 95 S. Stuttgart und Berlin, 1912.

Wieder eine aus der stattlichen Reihe von Schriften über die Vorzüge und Nachteile der kameralistischen und doppelten Buchführung für öffentliche Betriebe. Der Verfasser untersucht die Buchsysteme der Erwerbsbetriebe einiger deutscher Städte (Bromberg, Plauen, Mannheim, München, Düsseldorf und Charlottenburg), die teils die einfache kameralistische Buchführung, teils die kameralistische Buchführung vermischt mit Elementen der kaufmännischen Buchführung, sogenannte verbesserte Kame-

ralistik und teils die kaufmännische Buchführung benützen. Die einfache Kameralistik scheint ihm zu versagen: sie kennt ihrem Wesen nach bloß Einnahmen und Ausgaben, die sie ohne Scheidung des Verwendungszweckes für die laufenden Betriebe oder Investitionen gleich behandelt. Sie berücksichtigt Veränderungen des Vermögens nicht und kennt insbesondere auch keine Abschreibungen.

Alle diese Momente beeinflussen die Berechnung des Erfolges. Dieser erscheint normalerweise zu hoch, wenn aber Investitionen oder Ersatzausgaben gemacht werden müssen, wieder zu niedrig, im ersteren Falle auf Rechnung der Zukunft, im letzteren Falle auf Rechnung der Vergangenheit. Die Art der Verrechnung wirkt aber auch auf den Geist der Wirtschaftsführung, die, von dem Wunsche höherer Erfolgsausweise getrieben, Investitionen möglichst hinausschiebt. Die verbesserte Kameralistik vermag eine Reihe von Nachteilen zu beseitigen, indem sie Abschreibungen — die als Schätzungen dem auf die Rechnung faktischer Kassenvorgänge gerichteten Wesen der Kameralistik eigentlich widersprächen — freilich nicht in vollkommener Form durchführt und in komplizierter Weise und unorganisch die kameralistische Rechnung durch auf kameralistischer Unterlage erstellte richtige Erfolgsberechnungen in Form angehängter Gewinn- und Verlustkonten und Bilanzen ähnlicher Aufstellungen ergänzt. Was sie nicht zu leisten vermag, ist die betriebstechnisch wichtige Erfolgfeststellung für die einzelnen Konten. Die doppelte Buchhaltung allein entspricht dem Wesen der auf Gewinn berechneten Erwerbsunternehmungen. Ihr Nachteil, mangelnde Übung der Beamten, Schwierigkeit der Nachprüfung und Unmöglichkeit der Vergleichung mit dem Voranschlage hält der Verfasser teils für leicht zu beseitigen, teils für unbegründet.

Zutreffend ist zweifellos, daß die Kameralistik am besten die Kontrolle der Einhaltung von Voranschlägen ermöglicht. Aber der Verfasser hat wohl damit recht, daß das ganze Prinzip des Bruttovoranschlages für solche Erwerbsunternehmungen nicht wohl paßt und eine Bindung des Betriebsleiters im voraus nur in gewissen Richtungen: Tarif der Produkte, Personalbezüge, Investitionen usw., angemessen wäre. Eine Ausscheidung der Unternehmungen aus den Voranschlägen der Gemeindewirtschaft und die bloße Einstellung des erwarteten Saldos wäre auch in finanzpolitischer Beziehung — von der Art des Buchungssystems ganz abgesehen — ein Vorteil; sie würde überdies die Bedenken gegen die Anwendung verschiedenartiger Buchungssysteme in einem Haushalte — daß die Kameralistik für Aufwandszweige das Richtige ist, wird ja auch von dem Verfasser nicht bestritten — erleichtern. Sicher scheint uns ferner, daß mindestens jene Form der Kameralistik, wie sie für Aufwandszweige üblich ist, ohne Vermögensrechnung und ohne Abschreibungen, für Erwerbsbetriebe unhaltbar werden muß. Im übrigen mag man darüber streiten, was dem Wesen der Kameralistik und was der kaufmännischen Buchführung „angeboren“ ist.

Dr. Friedrich Harzendorf, „Die Einkommensteuer in England“. (Ergänzungsheft XLVIII der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.) 8°, 202 S. Tübingen, Laupp, 1914.

Im ersten Teile wird in geschichtlicher Entwicklung die finanzpolitische Stellung der Einkommensteuer im englischen Finanzsystem geschildert. Von Pitt in der Zeit der Franzosenkriege als Kriegssteuer vom Gesamteinkommen auf Grund des Deklarationszwanges eingeführt, wird sie nach zweijähriger Unterbrechung zum gleichen Zwecke von Addington — und zwar wegen des Widerstandes, den der Fassionszwang erregt hatte — in der für die englische Einkommensteuer charakteristischen Form der fünfgliedrigen Ertragsteuer aufrecht erhalten. Sie verschwindet mit ihrem Zwecke im Jahre 1816. 1842 wird sie von Peel neuerlich als Hilfsmittel eines bestimmten finanzpolitischen Zweckes wieder eingeführt; sie soll den vorübergehenden Ausfall, den die freihändlerische Vereinfachung des Zoll- und Verbrauchssteuersystems erwarten läßt, decken. Als zeitliche Maßnahme gedacht, bleibt sie diesmal erhalten. Denn es wird unmöglich, den rapid steigenden Aufwand den wenigen besteuerten Konsumartikeln aufzulasten, deren Verbrauch sich nicht im Verhältnisse der steigenden Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu heben vermag, der vielmehr Gefahr läuft, unter weiterwachsender Belastung eine absteigende Entwicklung zu nehmen. In immer steigendem Maße wird die Einkommensteuer, die doch erst seit 1875 und nur stillschweigend als bleibende Einnahmsquelle anerkannt ist, infolge ihrer natürlichen Elastizität, die sie mit dem wachsenden Wohlstande wachsen läßt und infolge der leichten Möglichkeit, den Steuerfuß dem Bedarf anzupassen, dazu berufen, zusammen mit der Nachlaßbesteuerung den Mehrbedarf zu decken, bis sie in neuester Zeit unter dem Einflusse zunächst der Erfordernisse des Burenkrieges, dann der Marineausgaben und der sozialen Ausgaben zum Pfeiler des Einnahmensystems wird; sie führt ihm gegenüber 9% im Jahre 1841/42, im Jahre 1911/12 29% zu.

Es ist ein besonderer Vorzug dieser Darstellung, daß sie die Einkommensteuer nicht isoliert verfolgt, sondern in einen Abriß der Gestaltung des englischen Finanzsystems überhaupt kleidet. Sie zeigt, daß es in England weniger Rücksichten der Steuergerechtigkeit als die Ausgabenvermehrung und die Unelastizität des indirekten Verbrauchssteuersystems waren, die bis in die neueste Zeit die Hebel der Entwicklung bildeten. Bedurfte doch die Steuer durch Jahrzehnte ihrer Entschuldigung als vorübergehende Maßnahme. Erst in neuerer Zeit haben steuertheoretische und Gerechtigkeitspostulate sichtbar an der Reform dieser Steuer mitgewirkt und die Differenzierung der Steuersätze für Arbeits- und Besitzeinkommen in den Stufen bis 3000 £, die Erweiterung des Abatementsystems (Nachlaß bis 700 £), die Einführung einer super-tax für Einkommen über 5000 £ gefördert, Einrichtungen, die es ermöglichten, durch die Einkommensteuer den Mehrbedarf den kräftigeren Schichten innerhalb der Einkommensteuerträger aufzubürden und sie dadurch zu befähigen,

ihrer Aufgabe, den Mehrbedarf des Staates in stärkerem Maße auf die direkten Steuern zu übernehmen, zu entsprechen.

Der zweite Teil schildert die Entwicklung des Einkommensteuerertrages und der inneren Organisation der Steuer. Am interessantesten sind die Wandlungen, die sich in der Veranlagungstechnik im Zusammenhange mit der steigenden Umbildung zu einer Personalbesteuerung vollzogen haben. Die Abatements, das Kinderprivileg und die Begünstigung für die Arbeitseinkommen ebensowohl als Abzüge der Verluste einer Quelle bei einer anderen und der Schulden machen die Deklaration des Gesamteinkommens in solchen Fällen erforderlich. Die super-tax wird von vornherein vom Gesamteinkommen veranlagt und erfordert das Bekenntnis des Gesamteinkommens. Auf diese Art ist die Deklaration des Gesamteinkommens für 90 % aller Einkommensteuerträger mit 83 % des erfaßten Einkommens zum wesentlichen Veranlagungsbehelf geworden. Auch ohne die Einführung der allgemeinen Deklarationspflicht 1910 wäre, das kann wohl mit Recht gesagt werden, der ursprüngliche Charakter der englischen Einkommensteuer seit Addington, das Erfassen der Einnahmen bei der Quelle, stark verwischt und eine gewisse Annäherung an die Personalbesteuerung preußisch-österreichischer Form bewirkt worden. Es ist aber — und das tritt in den Ergebnissen des Verfassers doch nicht deutlich genug hervor — doch administrativ-technisch noch immer ein fundamentaler Unterschied, daß bei der Normalsteuer der Steuerabzug außer beim gewerblich-industriellen Einkommen das Primäre geblieben ist und die Deklaration überwiegend nicht zur Belastung, sondern für die Inanspruchnahme von Entlastungen der Steuerträger, deren Berechtigung sie zu erweisen haben, erfolgt. Welche Bedeutung das z. B. beim Kapitaleinkommen hat, braucht nicht gesagt zu werden. Sicher aber ist die ganze Gestalt der Steuer gegenüber der ursprünglichen proportionalen Quellenbesteuerung eine außerordentlich komplizierte geworden, technisch durch die zahlreichen Rückvergütungen (1910/11 808.000!), materiell durch Gradation, Kinderprivileg, Differenzierung. Die Prognose, daß sie dadurch weniger geeignet geworden wäre, sich durch wechselnden Steuerfuß ausnahmsweisen Bedarfssteigerungen anzupassen, ist durch die während des Krieges vorgenommene Verdoppelung des Steuersatzes vorläufig allerdings widerlegt worden.

* * *

Die deutsche Volksernährung und der englische Aushungerungsplan. Eine Denkschrift von Friedrich Aereboe, Karl Ballod, Franz Beyschlag, Wilhelm Caspari, Paul Eltzbacher, Hedwig Heyl, Paul Krusch, Robert Kuczynski, Kurt Lehmann, Otto Lemmermann, Carl Oppenheimer, Max Rubner, Kurt von Rümker, Bruno Tacke, Hermann Warmbold und Nathan Zuntz. Herausgegeben von Paul Eltzbacher. Druck und Verlag von Friedrich Vieweg u. Sohn in Braunschweig 1915.

Der Krieg hat die deutsche Volkswirtschaft urplötzlich vor Aufgaben

gestellt, welche nicht oder mindestens nicht in ihrer ganzen großen Tragweite vorausgesehen worden waren. Für ihre Bewältigung waren daher so gut wie keine Vorbereitungen getroffen worden. Das ist besonders hinsichtlich der Volksernährung im Kriege der Fall. Nicht als ob man an dieser Frage ganz achtlos vorübergegangen wäre, aber sie war mehr gelegentlich und einseitig im Zusammenhange mit dem Streit um die Agrarzölle erörtert worden. Erst als die englische Blockade Deutschlands Handel von der See abgeschnitten hatte und als nach den ersten kriegerischen Ereignissen deutlich wurde, daß man im Gegensatz zu den vor Kriegsausbruch verbreiteten Auffassungen, mit einer langen Dauer des Krieges zu rechnen habe, wurde die ganze Größe der dadurch für die Volksernährung entstandenen Probleme begriffen. Von diesem Augenblicke an aber ging man in Deutschland mit jener Energie und Beharrlichkeit und vor allem mit jener Zielsicherheit ans Werk, welche der deutsche Geist in diesem Kriege auf allen Gebieten bekundet hat.

An dem Gelingen der Lösung dieser früher kaum geahnter Aufgaben, wie vor allem der Verbrauchsregelung von Getreide und Mehl hat, wie dies in Deutschland man möchte beinahe sagen selbstverständlich ist, auch die Wissenschaft ihren Anteil, vor allem die großzügig angelegte Denkschrift, welche den Gegenstand der vorliegenden Besprechung bildet. In ihr wird der Versuch gemacht, die Frage zu beantworten, ob und wie Deutschland angesichts des englischen Aushungerungsplanes, die Ernährung seiner Bevölkerung aus eigener Kraft durchführen wird können.

Um zunächst die Größe des Ausfalles festzustellen, mit welchem die deutsche Volksernährung infolge des Stockens der Einfuhr zu rechnen hat, werden an Hand der Einfuhrstatistik die bisherigen Nahrungsmittelbezugsquellen Deutschlands im einzelnen überprüft. Das Ergebnis ist, daß, von den überseeischen Gebieten abgesehen, Deutschland auch von seinen europäischen Lieferanten weit geringere Leistungen wie bisher zu erwarten hat. Bemerkenswert ist die anläßlich dieser Untersuchung geäußerte Vermutung, daß die infolge schwächerer Ernte an sich geringeren Überschüsse R u m ä n i e n s an Getreide ebenso wie diejenigen an Schweinen, von Österreich-Ungarn aufgesogen worden sein dürften, eine Vermutung, die leider nur in sehr geringem Umfange zutreffend ist. An die Darstellung der Einfuhrverhältnisse schließt sich eine Untersuchung über die Verminderungen, welche die E r z e u g u n g von Nahrungsmitteln in Deutschland selbst, teils schon erfahren, teils noch zu gewärtigen hat. Die Verringerung an Spannvieh, der Mangel an gelernten Arbeitern, die Gefährdung des normalen Bedarfes der Landwirtschaft an Kunstdünger, namentlich an phosphorsaurem und an Stickstoff infolge der Verringerung der inländischen Erzeugung an Thomasschlacke, bekanntlich ein Nebenprodukt der Eisenindustrie, werden eingehend besprochen.

An den Überblick über die Quellen der deutschen Volksernährung schließt sich auf der Grundlage einer überaus instruktiven Darstellung der theoretischen und praktischen Ergebnisse der modernen Ernährungsphysiologie,

eine Untersuchung über die physiologischen Ernährungsverhältnisse. In großen Zügen wird der physiologische Nährbedarf des deutschen Volkes errechnet und dem so ermittelten Sollmaß der Volksernährung, unter Zuhilfenahme aller verfügbaren Quellen der Statistik und wo diese versagt, fachlicher Schätzungen, der tatsächliche Ernährungsstand des deutschen Volkes vor dem Kriege, wiederum auf physiologische Maßstäbe reduziert, gegenübergestellt. Die auf Grund dieser Berechnungen aufgestellte Nährbilanz ergibt hinsichtlich der Nährwerte im ganzen, ein Defizit nur gegenüber dem Verbrauch vor dem Kriege, nicht aber gegenüber dem physiologischen Bedarf, beim Eiweiß allerdings ein, wenn auch geringes Defizit gegenüber diesem. In den folgenden Kapiteln werden die planmäßigen Maßnahmen besprochen, welche, dieser Nährbilanz entsprechend, notwendig sind, um den Verbrauch dem Bedarf so anzupassen, daß ein Durchhalten bis zur neuen Ernte möglich ist. Als eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür wird die Aufspeicherung von Vorräten empfohlen, namentlich die Konservierung von Schweinefleisch. Dadurch würde gleichzeitig ein Preissturz auf dem Fleischmarkte vermieden, welcher sonst infolge der durch das Getreideverfütterungsverbot einerseits und infolge des Aufhörens der Einfuhr von Futtergetreide (Futtergerste) andrerseits erzwungenen, umfassenden Schlachtungen unausbleiblich wäre. Aus dieser Forderung sind seither von den berufenen öffentlichen Faktoren die praktischen Konsequenzen gezogen worden. Zahlreiche deutsche Gemeinden haben Vorräte von Dauerfleisch angelegt. Eine weitere Forderung, welche die Verfasser aus den vorangegangenen ernährungsphysiologischen Untersuchungen ableiten, ist, daß im Interesse einer ausgiebigen Verwertung der erzeugten Nahrungsmittel eine den Nährwert mindernde Umwandlung von zur menschlichen Ernährung geeigneten Stoffen, wie sie namentlich bei der Mästung von Vieh mit Getreide, Kartoffel usw. stattfindet — Versuche mit Kraftfutter haben ergeben, daß dieser Verlust zwischen zwei Drittel und die Hälfte des Nährwertes der verfütterten Stoffe beträgt — tunlichst vermieden wird.

Auf die Erörterung der handels- und produktionspolitischen Maßnahmen übergehend, welche zur Sicherung der vorhandenen Vorräte und zu einer Steigerung der Produktion zu ergreifen wären, wird unter Hinweis auf die erhöhte Bedeutung, welche unter den gegebenen Verhältnissen der Zucker für die Ernährung von Menschen und Tiere gewonnen hat, die tunlichste ungeschmälerte Erhaltung der Zuckervorräte im Lande verlangt. Was den Pflanzenanbau anbelangt, so befürworten die Verfasser u. a., wenn auch mit Vorbehalten, die Ausdehnung des Anbaues von Hülsenfrüchten. Eine Einschränkung des Hackfruchtanbaues (Rüben) zu Gunsten des Körneranbaues dagegen wird unter Hinweis auf die hervorragende Bedeutung, welche dieser für die Intensivierung der Viehzucht und indirekt auch für die Intensivierung der Landwirtschaft hat, mit Reserve beurteilt. Große Bedeutung wird von den Verfassern der Frage der Beschaffung von Saatgut beigelegt. Mit Recht wird hervorgehoben, daß sich durch Ratschläge auf diesem wie auf anderen Gebieten der

Produktionspolitik ein Erfolg kaum erzielen lassen, vielmehr staatlich organisierte Vorsorge sich nicht umgehen lassen dürfte. Ferner wird die Notwendigkeit ausgedehnterer Benützung motorischer Kraft erörtert, welche sich infolge des Mangels an Arbeitskräften und Spannvieh für die maschinelle Bearbeitung des Bodens herausstellt.

Eingehend wird die Frage der künstlichen Düngemittel besprochen. Während an Kali und Kalk kein Mangel ist, droht bezüglich der phosphorsauren Düngemittel infolge der bereits erwähnten Verringerung der Thomasschlackenerzeugung und des Ausfalles der Einfuhr von Chilisalpeter ein Defizit von etwa 8 Mill. Meterzentner. Die Verfasser weisen aber nach, daß für diesen Ausfall, durch die Erzeugung von Kalkstickstoff aus der Luft mit Hilfe der Elektrizität, voller Ersatz geschaffen werden kann und daß die deutsche Industrie zu dieser Erzeugung auch vollauf befähigt ist. Am Schlusse dieses Abschnittes wird die Aufmerksamkeit noch auf die Steigerungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Produktion Deutschlands durch Moorkultur und innere Kolonisation gelenkt.

In der Frage der Tierhaltung, weisen die Verfasser, die bereits an früherer Stelle erwähnten Argumente wiederholend, nachdrücklich auf die Notwendigkeit der Verringerung der Tierhaltung hin und sie berechnen, daß 10 % der Milchkühe, 35 % des Schweinebestandes eingeschlachtet werden müssen.

Im Anschlusse an die Erörterung der handels- und produktionspolitischen Maßnahmen, verlangen die Verfasser eine Reihe von autoritären Eingriffen, durch welche die der menschlichen Ernährung dienenden Stoffe der industriellen Verwertung entzogen und eine tunlichst rationelle Verwertung aller zur menschlichen Ernährung geeigneten Stoffe gesichert werden soll, wie z. B. das Verbot der Erzeugung von Getreidestärke und die Beschränkung der Erzeugung von Kartoffelstärke. Dagegen bekunden sie in der Frage der Erzeugung alkoholischer Getränke eine gewisse Konnivenz, welche um so bedenklicher erscheint, als sie mit keineswegs einwandfreien ernährungsphysiologischen Argumenten gestützt wird. Die Verwendung von Kartoffeln bzw. Kartoffelmehl bei der Brotbereitung halten die Verfasser, wenn dabei über die Grenze von 20 % nicht hinausgegangen wird und wenn der Preis der Eiweißarmut gegenüber dem Getreidebrot angepaßt ist, für unbedenklich. Eingehend werden die Verwertungsmöglichkeiten des Zuckers, sowohl in Bezug auf die menschliche Ernährung als in Bezug auf die Viehfütterung, besprochen. Was die Molkereiprodukte anbelangt, so wird auf die große Bedeutung hingewiesen, welche die Popularisierung der Verwendung von Magermilch mindestens in der Küche bei der Bereitung von Speisen für die Volksernährung gewinnen könnte.

Die Durchführung all der erörterten Maßnahmen erfordert, wie die Verfasser in den folgenden Abschnitten ausführen, eine Anpassung der Bevölkerung an die geänderten Ernährungsverhältnisse durch eine entsprechende Änderung der Lebenshaltung. Es sei dazu nur erforderlich, die vor dem Kriege etwas üppige Ernährung eines wohlhabenden Volkes auf

das physiologisch Notwendige zu beschränken. Vom ernährungsphysiologischen Gesichtspunkte aus sei der Verbrauch von Eiweißstoffen nur in dem Ausmaße notwendig und gerechtfertigt, als sie als Baustoff für den menschlichen Körper sind. In dieser Eigenschaft sei das Eiweiß durch keinen anderen Stoff zu ersetzen. Dem Körper aber, wie dies bei der vor dem Kriege etwas reichlich gewordenen Ernährung in breiten Schichten der Bevölkerung Gewohnheit geworden ist, auch Wärme und Kraft in Gestalt der kostspieligen Eiweißnahrung zuzuführen, sei ein Luxus, welchem angesichts der durch den Krieg geschaffenen Verhältnisse unbedingt Einhalt getan werden müsse. Es hätte demgemäß mehr kohlenhydratreiche, pflanzliche Nahrung und Mehlspeisen, wie es in der süddeutschen Küche üblich ist, und eine Zurückdrängung des, namentlich im Betriebe der Gasthöfe eingerissenen übermäßigen Fleischgenusses stattzufinden. Den Schluß dieses Abschnittes bildet eine Reihe von praktischen Belehrungen für die Haushaltungen, über wirtschaftlichen Umgang mit den Nahrungsstoffen, und von Anleitungen zur Anpassung der Küche an die besonderen Verhältnisse.

Das Ergebnis der vorangegangenen Untersuchungen zusammenfassend, gehen die Verfasser daran, die Wirkung und Bedeutung jeder einzelnen der besprochenen Maßnahmen ziffernmäßig darzustellen. Sie gelangen auf Grund dieser Übersicht zu dem Ergebnis, daß Deutschland, unter der Voraussetzung allerdings, daß das in der Denkschrift Geforderte auch wirklich geschieht, wird durchhalten können.

Die Denkschrift hat in Deutschland nicht nur weite Verbreitung gefunden, sondern, was nicht minder wichtig ist, auch praktische Bedeutung erlangt und man darf ohne Übertreibung sagen, daß sie für die öffentliche Verbrauchsregelung richtunggebend gewesen ist. Die Bedeutung der Denkschrift geht aber über die Erfüllung dieser unmittelbar praktischen Zwecke hinaus. Sie steht als ein unter Zusammenfassung aller zuständigen Wissensfächer unternommener erstmaliger Versuch, die Nährbilanz eines 70 Millionen-Volkes aufzustellen, in der Literatur einzig da. Mögen die angestellten Berechnungen auch nicht immer der kritischen Untersuchung durchaus Stand halten, mögen sie oft die mehr symptomatische Bedeutung einer Popularisierung an sich zutreffender Argumente durch das anschaulichere Ausdrucksmittel der Zahl haben, so haben die Verfasser doch darin recht, daß nur die zahlenmäßige Erfassung, die Erörterung von allgemeinem Gerede auf das Gebiet bestimmter, angreifbarer und nachprüfbarer Behauptungen führt und nur die genaue Durchprüfung und Durchrechnung der einzelnen Maßnahmen zwecklose Geschäftigkeit an der unrichtige Stelle verhüten kann. Diese Gründlichkeit macht, daß bei aller Unvollkommenheit, welche einem solchen ersten Versuch anhaften muß, das Werk doch frei ist von jenem üblen Dilettantismus, dessen beliebtester Tummelplatz das Problem der Volksernährung in diesen Tagen vielfach geworden ist. Die schwierige Aufgabe, den reichen und vielseitigen Stoff systemastisch zu gliedern und zu einer geschlossenen Darstellung zu vereinen, scheint uns ist im ganzen glücklich gelöst. Die Ausmerzung mancher

Wiederholungen war wohl mit Rücksicht auf die Eile und die bedeutenden redaktionellen Schwierigkeiten, welche mit der kooperativen Herstellung des Werkes durch eine große Zahl von Persönlichkeiten verbunden sind, nicht tunlich. Alles in allem eine ernste und gediegene Arbeit, deren Ergebnisse hoffentlich auch für die Lebensmittelpolitik der Zukunft Früchte tragen wird. Dr. Victor Heller.

Ernährung in der Kriegszeit. Ein Ratgeber für Behörden, Geistliche, Ärzte, Lehrer und Lehrerinnen, Gewerkschaftsbeamte, Hausfrauen und alle, die raten und helfen wollen. Von Prof. Dr. Paul Eltzbacher, Frau Hedwig Heyl, Prof. Dr. Carl Oppenheimer, Prof. Dr. Max Rubner und Professor Dr. Nathan Zuntz. 76. bis 100. Tausend. Friedrich Vieweg u. Sohn in Braunschweig 1915.

In der früher besprochenen Denkschrift wird der Erkenntnis Ausdruck gegeben, daß das für die Volksernährung im Kriege aufgestellte Programm nur verwirklicht, die mannigfaltigen damit verbundenen Schwierigkeiten glücklich nur gelöst werden können, wenn die aktive und passive Mitwirkung der ganzen Bevölkerung dafür gewonnen wird. Um dies zu erreichen, gelte es, der Bevölkerung in angemessener Weise den Ernst der Situation vor Augen zu führen, sie über die wirtschaftlichen und staatsbürgerlichen Aufgaben und Pflichten aufzuklären, welche ihr aus der Not der Zeit erwachsen, ihr aber auch bei der Lösung der ungewöhnlichen praktischen Tagesfragen zu helfen. Diese Aufklärungsarbeit denjenigen Kreisen, welche dazu vermöge ihrer Stellung und ihres Bildungsgrades in erster Linie berufen erscheinen, zu erleichten, ist der Hauptzweck des vorliegenden kleinen Schriftchens. Auf dem knappen Raume von 16 Druckseiten werden darin die Hauptergebnisse der in der Denkschrift angestellten Untersuchungen und die daran geknüpften praktischen Forderungen und Belehrungen in 13 Abschnitte recht übersichtlich gegliedert, gemeinfaßlich dargestellt. Die außerordentliche Verbreitung, welche die Schrift gefunden hat, spricht dafür, daß den Verfassern der Denkschrift auch die nicht leichte Aufgabe, einer angemessenen Popularisierung der Ergebnisse ihrer Untersuchungen, durchaus geglückt ist. Dr. Victor Heller.

Österreichs Volksernährung im Kriege. Unter Mitwirkung namhafter Fachleute verfaßt von Dr. Johann Joachim. Veröffentlichungen des Vereines „Die Bereitschaft“, Verein für soziale Arbeit und zur Verbreitung sozialer Kenntnisse. I. Wien, 1915. Manzsche Buchhandlung.

Mit der vorliegenden Denkschrift war, wie in der Einleitung angedeutet wird, beabsichtigt, für Österreich ein Seitenstück zu der deutschen Denkschrift zu schaffen. Der Umstand, daß die Verwirklichung dieser Absicht auf dem knappen Raum von 48 Seiten versucht wird, gegenüber 200 Seiten der deutschen Denkschrift, schließt einen Vergleich mit dieser von vorneherein aus und verlangt, daß man an die Lektüre der Schrift

mit bescheideneren Erwartungen herangehet. Leider werden auch diese nicht befriedigt. Die Vielseitigkeit der Materie und die Aufgabe der Zusammenfassung der von einer Vielheit von Mitarbeitern — es werden im Vorwort als solche u. a. Universitätsprofessor Dr. Sigmund Fränkel, die Professoren der Hochschule für Bodenkultur in Wien Hofrat Dr. Leopold Adametz, Prof. Dr. Erich von Tschermak, Prof. Dr. Arnold Durig genannt, ferner die Herren Regierungsrat Adolf Fr. Heß, Prof. Doktor Bernhart, Frau Schupli und noch andere genannt — gelieferten Beiträge oder Urteile zu einer geschlossenen Darstellung, stellen an die Sachkenntnis, die kritische Vorsicht, vor allem aber an die Darstellungsgabe der Redaktion weit größere Anforderungen, als dem Bearbeiter der vorliegenden Denkschrift zu erfüllen geglückt ist. Die Art der Gruppierung und öfter noch die Wertung der zusammengestellten Materialien fordern an mehr als einer Stelle zur Kritik heraus, namentlich, was die Aufstellung der Nährbilanz für Österreich betrifft. Ein Hauptübel ist ferner daß dem Ganzen die ordnende Hand des mit der systematischen Darstellung wissenschaftlicher Materien vertrauten Fachmannes fehlt. Erörterungen propagandistischer, ernährungsphysiologischer, agrarpolitischer, ja selbst währungspolitischer Natur laufen kunterbunt durcheinander. Dadurch wird die Lesbarkeit der Broschüre und ihre Eignung Laien, welche sich in den Dienst der Volksaufklärung stellen wollen, eine rasche und zuverlässige Orientierung zu bieten, wesentlich gemindert. Mit den Einschränkungen, welche sich aus diesen Mängeln ergeben, kann die Arbeit gleichwohl empfohlen werden, da sie immerhin als einzige ihrer Art eine Lücke in der heimischen Literatur ausfüllt.

Dr. Victor Heller.

Neu erschienene Bücher.

1. Soziologie, allgemeine soziale Probleme.

Andres, Rudolf, und Sigl, Raimund, Handbuch des Volksschulwesens in Oberbayern nach dem Stande vom 1. Juni 1914. München, 1914. M. Kellerer. 268 S.

Bozzini, Ugo, Democrazia e socialismo. Trani, 1914. Vecchi e Co. 95 S. *L.* 3.—.

Christopher Bush Coleman, D., Constantine the Great and Christianity. (Studies in History, Economics and public Law.) New York, 1914. The Columbia University Press. III und 258 S. *$* 2.—.

Coleman Christopher Bush, Constantine the Great and Christianity. (Studies in History, Economics and public Law, LX, N. 1.) New York, 1914. Longmans Green & Co. 259 S. *$* 2.—.

Coudert, P., La bourgeoisie et la question sociale. Essai pour la formation d'une conscience de classe. Paris, 1914. M. Giard et E. Brière. 266 S. *Fr.* 3.50.

Croce, Benedetto, Historical materialism and the economics of Karl Marx. Translated by C. M. Merith. New York, Macmillan. 23 und 188 S. *$* 1.25.

Cunningham, W., Christianity and economic science. New York, 1914. Longmans Green. 111 S. 90 Cents.

De Rousiers, P., L'élite dans la société moderne; son rôle. Paris, 1914. Colin. 310 S.

Douglas, S. O. G., A theory of civilisation. London, 1914. H. T. Fisher Unwin. 246 S.

Ellwood, Ch. A., Principes de psycho-sociologie. Paris, 1914. Giard et Brière. IV, IV und 308 S. *Fr.* 6.—.

Hammacher, Emil, Hauptfragen der modernen Kultur. Leipzig, 1914. B. G. Teubner. VI und 351 S. *M.* 10.—.

Hilber, Heinrich, Über Willenseinheit bei Arbeitsgemeinschaft und Arbeitsteilung. Als Vorarbeit zu einer Ethik. Leipzig, G. Fock. VI und 142 S. *M.* 2.50.

Mecklins, John Moffratt, Democracy and Race Friction. New York, 1914. Macmillan. XI und 273 S. *$* 1.25.

Problems of social assimilation. Chicago, 1914. Univ. of Chicago Press. 190 S. *$* 1.50.

Quételet, Adolf, Soziale Physik oder Abhandlung über die Entwicklung der Fähigkeiten des Menschen. Übersetzt von Val. Dorn und eingeleitet von H. Waentig. 1. Bd. Jena, 1914. G. Fischer. XXVI und 529 S. *M.* 7.—.

Unruh, C. M. v., Zur Biologie der Sozialwissenschaft. Grundlinien für den inneren Aufbau des sozialen Staates. Leipzig, F. Meiner. *M.* 6.—.

Walling, William, English Progressivism — and After. New York. 1914. Macmillan. XXXV und 406 S. *$* 1.50.

2. Volkswirtschaftslehre (Lehrbücher, Geschichte der Wissenschaft, theoretische Untersuchungen).

Antonelli, B., Principes d'économie pure. Paris, 1914. M. Rivière & Cie. IX und 206 S. *Fr.* 5.—.

Arduin, E., Economia politica. 2. edizione. Brescia, 1914. G. Vanni. *L.* 3.50.

Barrington, R., The life of Walter Bagehot. New York, 1914. Longmans Green. VI und 478 S. 12 *sh* 6 *d.*

Böhm-Bawerk, Eugen von, Kapital und Kapitalzins. 1. Abteilung: Geschichte und Kritik der Kapitalzins-Theorien. Innsbruck, 1914. Wagner. XXXV und 747 S. *K.* 18.—.

Conrad, J., Grundriß zum Studium der politischen Ökonomie. I. Teil: Nationalökonomie. Jena, 1915. G. Fischer. XVI und 460 S. *M.* 9.50.

Corte-Enna, Gius., Elementi di economia politica. Milano, 1914. Società editrice libraria, 718 S. *L.* 6.—.

Corsa, L., Primi elementi di economia sociale. 13. ediz. a cura del prof. A. Graziani. Milano, 1914. U. Hoepli. XVI und 222 S. *L.* 2.50.

Dechesne, Laurent, Économie industrielle et sociale. Paris, 1914. Leon Tenin. 209 S.

Emerson, H., Efficiency as a basis for operation and wages. Fourth edition, revised. New York, 1914. Engg. Mag. Co. XII und 254 S. *$* 2.—.

Gilbert, L. M., The psychology of management. New York, 1914. Sturgis u. Walton. 344 S. *$* 2.—.

Grundriß der Sozialökonomik. Bearbeitet von S. Altmann, Th. Bruckmann, K. Bircher u. a. 6. Abteilung: Industrie, Bauwesen. Bearbeitet von E. Gothein, Fr. Leitner, E. Schwiedland, H. Siveking, Th. Vogelstein, Adolf Weber, Alfred Weber, M. Weyermann, O. v. Zwiedniek-Lindenhorst. Tubingen, 1914. J. C. B. Mohr. *M.* 9.—.

Gruntzel, Josef, Wert und Preis. Eine theoretische Untersuchung nach realistischer Methode. München, 1914. Duncker & Humblot. V und 220 S. *M.* 5.50.

Hobson, Y. A., Work and wealth; a human valuation. London, 1914. Macmillan. IX und 367 S. 8 *sh* 6 *d.*

Labriola, Arturo, Rincaro e capitalismo. 2. edizione con l'aggiuntà di un appendice sui salari e'prezzi. Napoli, sir. ed. Partenopea, F. Razzi, 1914. 91 S. *L.* 1.—.

Lang, Emil, Wesen und Bedeutung des Gesetzes vom abnehmenden Bodenertrag. Jena, 1915. G. Fischer. *M.* 7.—.

Layton, W. T., The relations of capital and labour. London, Collins, 1914. 264 S. 1 *sh.*

Lordier, Ch., Economie politique et statistique. Paris, 1914. H. Dunod et E. Pinat. XI und 604 S. *Fr.* 10.—.

Moore, Henry Ludwell, Economic Cycles: Their Law and Cause. New York, 1914. The Macmillan Company. 149 S.

Mavor, James, Applied Economics. (Modern Business Series, Canadian Edition.) New York, Alexander Hamilton Institut, 1914. XXI und 487 S. *$* 2.50.

Nicholson, J. S., The vagaries of recent political economy. London, 1914. Murray. 6 *sh.*

Philippovich, Eugen von, Grundriß der politischen Ökonomie. I. Teil: Volkswirtschaftspolitik. II. Teil: Volkswirtschaftspolitik. Tübingen, 1914/15. J. C. B. Mohr. IX, 400 und X, 459 S. *M.* 9.—, *M.* 10.—.

Reid, D. C., Capital and profits. Springfield, Mass., 1914. Hazard Co. 221 S. $ 1.25.

Schilder, Siegmund, Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft. 2. (Schluß-) Band: Naturfaktoren und soziale Vorgänge in der Weltwirtschafts-Anlage. Berlin, 1915. F. Siemenroth. XII und 736 S. *M.* 17.—.

Schilder, Siegmund, Die Mineralgewinnungen in der Weltwirtschaft. Berlin, F. Siemenroth. *M.* 4.—.

Schlesinger, Karl, Theorie der Geld- und Kreditwirtschaft. München, 1914. Duncker & Humblot. 176 S. *M.* 4.50.

Schwab, Hildegard, Der Begriff der Warenqualität in der Sozialökonomik. Karlsruhe, G. Braun. VIII und 88 S. *M.* 2.—.

Seager, H. R., Principles of economics. Being a revision of Introduction to economics. London, 1913. G. Bell and Sons. XX und 650 S. 10 *sh* 6 *d.*

Sella, E., La concorrenza. Sistema e critica dei sistemi. Torino, 1914. Fratelli Bocca. 520 S. *L.* 10.—.

Sheasgran, E. E., The Profitable Wage. Chicago, 1914. The Standard Cost Finding Service Company. XXII und 156 S. $ 2.—.

Supino, C., Principi di economia politicca. Napoli, 1914. Luigi Pierro. IX und 597 S. *L.* 6.—.

Turgot, Anne Rob. Jacques, Betrachtungen über die Bildung und die Verteilung des Reichtums. Jena, 1914. G. Fischer. XV und 115 S. *M.* 1.80.

Valenti, Pas., La teoria del valore; appunti di critice. Roma, 1914. Athenaeum. 73 S. *L.* 2.—.

Veblen Thorstein, B., The Instinct of Workmanship. New York, 1914. Mac Millan. 355 S. $ 2.—.

Zoepfl, Dr. Gottfr., Weltwirtschaftliche Forschung. Berlin, 1915. C. Heymann. XII und 40 S. *M.* 1.20.

3. Wirtschaftsgeschichte. Wirtschaftsbeschreibung.

Assereto, Guido, L'Italia e le sue coloni. (Eretria, Somalia, Tripolitania). Novara, Istituto geografico. De Agostini, 1914. 26 S. 13 Tafeln. *L.* 5.—.

Bahi, Ricc., L'Italia economica nell'anno 1913: omunario della vita commerciale, industriale, agraria, bancaria financiaria e della politica economica. Anno quinto. Cittè di Castello, Casa ed. S. Lapi, 1914. XV und 313 S. *L.* 4.—.

Barmm, R., Deutschlands Stellung im Welthandel und Weltverkehr. Braunschweig, 1914. Westermann. 145 S. *M.* 5.—.

Bryan, W. B., A history of the national capital. London, 1914. Macmillan. 21 *sh.*

Cambon, Curt, Volkswirtschaftliche Betrachtungen über Belgien Berlin, 1914. Verlag für Fachliteratur. 86 S. *M.* 1.80.

Camlon, Victor, Frankreich bei der Arbeit. Bilder aus dem französischen Wirtschaftsleben. Autorisierte deutsche Bearbeitung von Hanns Gunther. Stuttgart, 1914. Frankh. 104 S. *M.* 1.80.

Capitan, L., e Lorin, H., Le travail en Amérique avant et après Colomb. Paris, 1914. Félix Alcan. 463 S. *Fr.* 5.—.

Cram, G. F., A descriptive review of the commercial, industrial, agricultural, historical development of the state of New York. Chicago, 1914. G. F. Cram. 300 S. $ 7.25.

Dawson, William Harbutt, The evolution of modern Germany. T. Fischer Unwins, London. 503 S. *K* 9.40.

Dillen, Van, J. G., Het economisch Karakter der middelleuwsche Stad. Amsterdam, 1914. A. H. Krayt. IV und 225 S.

Ebeling, und Erwin Stein, Dessau (Monographien deutscher Städte, Bd. 9). Oldenburg, 1914. G. Stallings Verlag. VII und 179 S. *M.* 5.—.

Mc Farlane, J., Economic geography. London, 1914. Pitman. 5 *sh.*

Feiler, A., Die Konjunktur-Periode 1907—1913 in Deutschland. Jena, 1914. Fischer. X und 204 S. *M.* 4.—.

Frahne, Carl, Das Wirtschaftsleben Schwedens. Ein Überblick auf statistischer Grundlage unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-schwedischen Wirtschaftsbeziehungen. Berlin, 1914. E. Ebernig. 166 S. *M.* 4.—.

Gariel, G., La centralisation économique en Suisse. L'œuvre économique de la Confédération depuis 1848. Paris, 1913. A Rousseau. Genève, Georg et Co. 149 S.

Gini, C., L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazione. Torino, 1914. Fratelli Bocca. 710 S. *L.* 10.—.

de Ibero, C. I., La mise en valeur du Congo Belge. Paris, 1914. Larose & Tenin. *Fr.* 5.—.

Kovalewsky, Macime, La Russie sociale. Paris, 1914. Giard et Brière. 178 S. *Fr.* 2.50.

Levine, V., Columbia: physical features, natural resources, means of communication, manufactures, and industrial development. London, 1914. Pitman.

Mavor, J., An economic history of Russia. I. The rise and fall of bondage right. II. Industry and revolution. London, 1914. Dent. XXXII, 614 und XXII, 630 S. 31 *sh* 6 *d.*

Mengozzi, G., La citta italiana nell'alto medio evo. Roma, 1914. Ermanno Loescher e C. 317 S. *L.* 10.—.

Nansen, Fridtjof, Sibirien, ein Zukunftsland. Leipzig, 1914. F. A. Brockhaus. X und 383 S. *M.* 10.—.

Percy, Martin F., La Grèce nouvelle. Paris, 1914. E. Guilmoto. 294 S. *Fr.* 4.50.

Pettinato, C., La Russia e i russi nella vita moderna osservati da un italiano. Milano, 1914. Fratelli Treves. 376 S. *L.* 4.—.

Perris, G. H., The industrial history of modern England. London. Paul. 624 S. 6 *sh.*

Prange, Otto, Deutschlands Volkswirtschaft nach dem Kriege. Forderungen zur Sicherung deutscher Volkswirtschaft gegen West und Ost. Berlin, 1915. Puttkammer & Mühlbrecht. VIII und 170 S. *M.* 3.50.

Rajnik, Béla, Die wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn und die internationalen Interessen. München, 1914. Duncker & Humblot. III und 88 S. *M.* 2.50.

Riesser, Jac., England und wir. Wirtschaftliche und finanzielle Wirkungen des Krieges in England und Deutschland. Leipzig, 1914. S. Hirzel. *M.* 1.—.

Rotstadt, Udo, Besiedlung und Wirtschaftsverfassung des Thüringerwaldes. München, 1914. Duncker & Humblot. XIII und 100 S. *M.* 3.—.

Sander, August, Osnabrück und das Wirtschaftsgebiet der Ems. (Soziale Studienfahrten, 11. Bd.). M.-Gladbach, 1914. Volksvereins-Verlag. 173 S. *M.* 1.—.

Schragmüller, Elisabeth, Die Bruderschaft der Borer und Balierer von Freiburg und Waldkirch. Karlsruhe, G. Braun. *M.* 2.40.

4. Politik und Wirtschaftspolitik im allgemeinen.

Aventino, La Doctrine de Léon XIII contre le libéralisme et la démocratie. Paris, 1914. Nouvelle Librairie nationale. 285 S. *Fr.* 3.50.

Balkanfrage, Die. München, Duncker & Humblot. *M.* 6.—.

Beard, C. A., American government and politics. New and revised edition. London, 1914. Macmillan. 9 *sh.*

Büchi, Rob., Die Geschichte der panamerikanischen Bewegung mit besonderer Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Bedeutung. Breslau, J. U. Kern. *M.* 6.—.

Fernau, H., Die französische Demokratie. Leipzig, 1914. Duncker & Humblot. IV und 350 S. *M.* 5.—.

Goodwin, The establishment of State government in California, 1846—1850. London, 1914. Macmillan. 8 *sh.* 6 *d.*

Haushofer, Max, Das Volk und sein Staat. Politik aus dem Nachlaß. München, 1914. E. Reinhardt. 312 S. *M.* 3.50.

Jahrbuch, Politisches, der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern, 1915. K. J. Wyss. XII und 747 S. *M.* 9.—.

Jordan, Erich, Die Entstehung der konservativen Partei und die preußischen Agrarverhältnisse von 1848. München, 1914. Duncker & Humblot. V und 370 S. *M.* 10.—.

Isay, Harry, Liberalismus und Arbeiterfrage in Belgien (1830 bis 1852). Stuttgart, 1915. J. G. Cotto Nachf. *M.* 3.—.

Kjellén, Rudolf, Die Großmächte der Gegenwart. Übersetzt von C. Koch. Leipzig, 1914. B. G. Teubner. III und 208 S. *M.* 2.40.

Philippovich, Eugen von, Grundriß der politischen Ökonomie. I. Teil: Volkswirtschaftspolitik. II. Teil: Volkswirtschaftspolitik. Tübingen, 1914/15. J. C. B. Mohr. IX, 400 und X, 459 S. *M.* 9.—, *M.* 10.—.

Suger, J., Die mexikanischen Finanzen und Wilsons panamerikanische Politik. Berlin, 1914. F. Siemenroth. XIV und 123 S.

Sosnosky, Theodor, Die Balkanpolitik Österreich-Ungarns seit 1866. 2. (Schluß-)Band. Stuttgart, 1914. Deutsche Verlagsanstalt. X und 405 S. *M.* 7.50.

Schrameier, W., Aus Kiautschous Verwaltung. Die Land-, Steuer- und Zollpolitik des Kiautschougebietes. Jena, 1914. *M.* 5.—.

Stein, Erwin, Berlin (Monographien deutscher Städte. 8. Band.) Oldenburg, 1914. G. Stallnigs Verlag. VIII und 329 S. *M.* 7.50.

Ungelöste Lebensfragen für das deutsche Volk. Politische Betrachtungen eines Auslandsdeutschen. Zürich, 1914. Zürcher & Furrer. V und 376 S. *M.* 3.—.

Van Caenegrem, Fr., L'expansion économique de la Hongrie en 1913. Brüssel, 1914.

Vernichtung, Die, der englischen Weltmacht und des russischen Zarismus durch den Dreibund und den Islam. Berlin, 1914. W. Borngräber. *M.* 1.80.

Vinelli, Marcello, Note sull'industria, la mano d'opera e la legislazione nelle miniere di Sardegna. Cagliari, 1914. Soc. tip. Sarda. 109 S. *L.* 2.50.

Vinogradoff, P., and Morgan, F., Records of the social and economic history of England and Wales. I. Survey of the Honour of Denbigh, 1334. London, 1914. H. Milford. 472 S. 16 *sh.*

Walle, P., Bolivia: its people and its resources, its railways, mines, and rubber forests. London, 1914. Unwin. 403 S. 10 *sh.* 6 *d.*

Waley, Adolf S., The Remaking of China. London, 1914. Constable. 102 S. 2 *sh.*

Wells, G. H., Social Forces in England and America. New York, 1914. Harper Brothers. 415 S. $ 2.—.

5. Bevölkerung, Auswanderung, Kolonisation.

Aldrich, M. A., Eugenics. 1914. 348 S.

Correnti periodiche di migrazione interna osservate in Italia negli anni 1910 e 1911. Roma, 1914. Tip. Nazionale G. Berbroel. LXXIV und 550 S. *L.* 5.—.

Devoto, Carlo, Cenni sul fenomeno emigratorio. Torino, 1914. A. Viretto. 110 S.

Elderton, E. M., Report on the English birth-rate. Part I England, North of the Humber. London, 1914. Dulan. 246 S. 9 *sh.*

Elderton, W. P., e Fippaod, R. C., The construction of mortality and sickness tables. Annual report of the Registrar-General of births, deaths and marriages in England and Wales, 1912. London, 1914. H. M. Stationery Office. 611 S. 5 *sh.* 5 *d.*

Fabbri, S., Generazione cosciente, appunti sul neo-malthusianismo. Firenze, 1914. Il Pensiero. VII und 348 S. *L.* 7.—.

Fornasari Di Verce Ett, Demologia generale: introduzione allo studio della scienza della popolazione. Lucca, 1913. Tip. Laudi. 96 S.

Gallechan, W. M., Women under polygamy. London, 1914. Holden and Hardingham. 332 S. 16 *sh.*

Grentrup, Theodor, Die Rassenmischung in deutschen Kolonien. (Veröffentlichung der Gorresgesellschaft, 24. Heft.) Paderborn, 1914. F. Schöningh. VIII und 247 S. *M.* 7.—.

Grossi, Vinc., Storia della colonizzazione europea al Brasile e della emigrazione italiana nello stato di St. Paulo. 2e ediz. riveduto. Ed. Dante Alighieri, 1914. 558 S. *L.* 10.—.

Gulick, S. L., The American Japanese problem. New York, 1914. Scribner. X und 349 S. $ 1.75.

Jahn, Theodor, Der Geburtenrückgang in Pommern von 1870 bis 1910. (Veröffentlichungen aus dem Gebiete der Medizinalverwaltung, Band 4, Heft 1.) Berlin, 1914. Richard Schwetz. 53 S. *M.* 2.40.

Johnson, S. C., A history of emigration from the United Kingdom to North America, 1763—1912. London, 1914. Routledge.

Joseph, S., Jewish immigration to the United States from 1881—1910. Columbia University studies in history, economics and public law, LIX, 4. New York, 1914. Longmans. 209 S. $ 1.50.

Milano, Franco D'Aragona, Per una più efficace tutela dell'emigrazione transoceanica. Torino, 1914. A. Viretto. 193 S.

Murri, Romolo, L'emigrazione italianala e il dovere nationale. Roma, 1914. Tip. Unione editrice. 53 S.

Montesarchio, Alf, Emigrazione e analfabetismo. Sulmona, 1914. Tip. Sociale. 55 S.

Paresio, Giov., Disoccupazione ed emigrazione. Torino, 1913. Tip. A. Viretto. 197 S.

Roß, E. A., The old world in the new. The significance of past and present immigration to the American people. New York, 1914. Century. 327 S. $ 2.40.

Saleeby, C. W., The progress of eugenics. London, 1914. Cassell. 253 S. 5 *sh.*

Schroft, Richard, und Fischer, August, Europa-Übersee. Geschichte der wirtschaftlichen Ausbreitung der europäischen Staaten in Übersee, unter besonderer Berücksichtigung der Auswanderung, Einwanderung und wirtschaftlichen Besiedlung. Bd. 1: England, Frankreich und Belgien in Brasilien. Wien, 1914. Manz. XXII und 171 S. *M.* 4.30.

Spada, Fr., La colonizzazione della Libia. Bologna, 1914. A. Zanichelli. 110 S. *L.* 1.50.

Speich, Th. Rudolf, Die unehelichen Geburten der Stadt Zürich. Glarus (Zürich, Rascher & Co.), 1914. 133 S. *M.* 2.40.

Tabellen über die Bevölkerungsvorgänge Berlins im Jahre 1912. Herausgegeben vom statistischen Amt der Stadt Berlin. Berlin, 1914. Puttkammer & Mühlbrecht. VIII und 130 S. *M.* 3.50.

Weaver, E. P., Canada and the British immigrant. London, 1914. R. T. S. XIV und 312 S. 3 *sh.* 6 *d.*

6. Land- und Forstwirtschaft, Jagd, Fischerei.

Adeane, C., and Savill, E., The land retort. London, 1914. Murray XX und 153 S. 2 *sh.* 6 *d.*

Altrock, W. v., Der landwirtschaftliche Kredit in Preußen. I. Die ostpreußische Landschaft. Berlin, 1914. Parey. XVI und 219 S. *M.* 6.—.

Aronson, H., The land and the labourer. London, 1914. A. Melrose. 304 S. 3 *sh.* 6 *d.*

Benetsch, A., Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Torfmoore und Wasserkräfte, unter besonderer Berücksichtigung der Luftstickstoffrage. Berlin, 1914. Franz Siemenroth. V und 229 S. *M.* 5.20.

Bodenverbesserungswesen, Das, der Schweiz. Unter Benützung der kantonalen Berichte zusammengestellt vom schweizerischen Landwirtschaftsdepartement. Bern, 1914. K. J. Wyß. 231 S. *M.* 4.—.

Cheney, E. G., und **Wentling, J. P.,** The farm woodlot; a handbook of forestry for the farmer and the strident in agriculture. New York Macmillan. 12 und 43 S. *$* 1.50.

Clementel, E., Un drame économique. La crise viticole récente, les délimitations, le passé, l'avenir. Paris, 1914. Lafitte. *Fr.* 3.50.

Der Baumwollbau in den deutschen Schutzgebieten. Seine Entwicklung seit dem Jahre 1910. Jena, 1914. Fischer. 295 S.

Dern, August, Weinbau und Weinhandlung. (Thaer-Bibliothek, Bd. 87.) Berlin, 1914. Paul Parey. VII und 146 S. *M.* 2.50.

Die Entwicklung der Landwirtschaft in der Provinz Sachsen während der letzten 25 Jahre. Halle a. d. S., 1914. Otto Thiele. XVIII und 224 S. *M.* 5.—.

Ebner, A., Die Feld- und Forstpolizei und der Forstdiebstahl in Preußen. Neudamm, 1914. J. Neumann. 237 S. *M.* 5.—.

Etudes monographiques sur la coopération agricole dans quelques pays. Tome II: Argentine, Autriche-Hongrie, Italie, Suisse. (Institut international d'agriculture.) Rome, 1914. VIII und 238 S. *L.* 3.50.

Festschrift zum 150jährigen Bestehen der Kgl. Landwirtschaftsgesellschaft Hannover, 1764—1914. Hannover, 1914. M. und H. Schaper. XII und 872 S. *M.* 20.—.

Frost, J., Agrarverfassung und Landwirtschaft in Norwegen. Berlin, 1914. Parey. 249 S. *M.* 2.60.

Ghino, Valenti, Studi di politica agraria. Roma, 1914. Società Editrice Athenaeum. 564 S. *L.* 6.—.

Herter, M., und **Wilsdorf, G.,** Die Bedeutung des Schweines für die Fleischversorgung. (Arbeiten der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft. 270. Heft.) Berlin, 1914. XVIII und 783 S. *M.* 10.—.

Hottenger, G., La propriété rurale en Lorraine. Morcellement et remembrement. Paris, 1914. Baillière.

Hunt, T. F., Farm animals; covering the general field of animal industry. New York, 1914. Orange Judd Co. 534 S. *$* 1.50.

Hunt, T. F., and **Burkett, C. W.,** Farm animals; covering the general field and animal industry. London, 1914. K. Paul. 7 *sh.* 6 *d.*

Jordan, Erich, Die Entstehung der konservativen Partei und die preußischen Agrarverhältnisse von 1848. München, 1914. Duncker und Humblot. X und 370 S. *M.* 10.—.

Lenard, R., Economic notes on English agricultural wages. London, 1914. Macmillan. 5 *sh.*

Lichtenberger, Berthold, Untersuchungen über die neuzeitliche Entwicklung des landwirtschaftlichen Maschinenwesens und ihren Einfluß auf die Rentabilitätsverhältnisse der deutschen Landwirtschaft. Berlin, 1914. P. Parey. VIII und 96 S. *M.* 3.50.

Lydtin, Rückblicke auf die Entwicklung des deutschen Veterinärwesens mit besonderer Berücksichtigung des Großherzogtums Baden. (Herausgegeben auf Veranlassung des deutschen Veterinärrates.) Berlin, 1914. M. und H. Schaper. VII und 616 S. *M.* 12.—.

Marriot, J. A. R., The English land system. London, 1914. Murray. 3 *sh.* 6 *d.*

Martens, Heinrich, Die Agrarreform in Irland, ihre Ursachen, ihre Durchführung und ihre Wirkungen. München, 1915. Duncker & Humblot. *M.* 7.—.

Neumann, J., Die Verwendung von deutschem Zuchtvieh in Deutsch-Südwestafrika in Reinzucht und zur Veredlung der dortigen Rindviehbestände. (Abhandlungen des hamburgischen Kolonialinstitutes, Bd. 26, Reihe E.) Hamburg, 1914. L. Friedrichsen & Co. 35 S. *M.* 2.50.

Oberst, Oskar, Zur Verschuldung und Entschuldung des bäuerlichen Besitzes in den östlichen Provinzen Preußens. Jena, 1914. G. Fischer. VII und 205 S. *M.* 2.50.

Oertzen, v., Zur Forstarbeiterfrage in Mecklenburg. Bearbeitet im Auftrage der Studienkommission zur Erhaltung des Bauernstandes für Kleinsiedlung und Landarbeit. (Archiv für exakte Wirtschaftsforschung, 17. Ergänzungsheft.) Jena, 1914. G. Fischer. VI und 93 S. *M.* 3.60.

Oldenburg, G., Das landwirtschaftliche Unterrichtswesen im Königreich Preußen, zugleich landwirtschaftliche Schulstatistik für die Jahre 1909, 1910 und 1911. Berlin, 1914. Parey. XIX und 692 S. *M.* 9.50.

Perona, Vit., Economia forestale ossia dendrometria, estima e assestamento. Milano, 1914. F. Vallardi. XVI und 312 S. *L.* 13.—.

Pfannenschmidt, E., Die Landwirtschaft in Paraguay. Berlin, 1914. Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft. *M.* 2.—.

Schulen, Die landwirtschaftlichen, der Schweiz. Entwicklung, Einrichtung und Bestand. Aarau, 1914. Emil Wirz. VIII und 122 S. *M.* 2.50.

Seelhorst, Conrad v., Handbuch der Moorkultur. 2., gänzlich neu bearbeitete Auflage von „Acker- und Wiesenbau auf Moorboden". Berlin, 1914. Paul Parey. VIII und 336 S. *M.* 9.—.

Serban, M., Rumäniens Agrarverhältnisse. Berlin, 1914. Parey. IV und 140 S. *M.* 5.—.

Smith, H. B., The sheep and wool industry of Australasia. London, 1914. Whitcombe and Tombs. 8 *sh.* 6 *d.*

Smith, W. C., The business of farming. Cincinnati, 1914. Stewart and Kidd. 292 S. *$* 2.—.

Steiger, Heinrich, Landwirtschaftliche Verhältnisse der Provinz Hannover. Dargestellt zur Feier des 150jährigen Bestehens der Kgl. Landwirtschaftsgesellschaft. Hannover, 1914. M. und H. Schaper. *M.* 14.—.

The report of the Scottish land enquiry committee. London, 1914. Hodder and Stoughton. 612 S. 1 *sh.*

The report of the Welsh land enquiry committee. London, 1914. Hodder and Stoughton. 400 S. 1 *sh.*

Third yearbook of agricultural legislation. Rome, 1914. Intern. Institute of Agriculture.

Verhältnisse, Die forstlichen, der Schweiz. Herausgegeben vom schweizer. Forstverein. Zürich, 1914. Bels & Cie. X, 220 und 20 S. *M.* 8.—.

Vizioz, Henry, La question du fidéicommis en Prusse. Paris, 1914. Recueil Sirey. XVI und 261 S. *Fr.* 7.—.

Warszawski, M. J., Die Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse in Polen und die Bauernfrage im XVIII. Jahrhundert. (Zürcher volkswirtschaftliche Studien.) Zürich und Leipzig, 1914. Rascher & Co. 129 S. *M.* 4.40.

Werhle, Das Veterinärwesen einschließlich einiger verwandter Gebiete in Frankreich. (Arbeiten des kaiserlichen Gesundheitsamtes.) Berlin, 1914. Springer. 79 S. *M.* 4.—.

7. Bergbau und Hüttenwesen.

Bertolio Sollmann, Coltivaziore delle miniere. 1914. VIII und 371 S. *L.* 3.50.

De Keppen, A., L'industrie minérale de la Tunisie et son rôle dans l'évolution économique de la Régence. Paris, 1914. Dunod & Pinat. 382 S. *Fr.* 6.—.

Gibson, Rowland R., Forces mining and undermining China. New York, Century. XII und 302 S. *$* 2.—.

Lübbert, E., Die kaiserliche Bergverordnung für Deutsch-Südwestafrika vom 8. August 1905 und die kaiserliche Bergverordnung für die afrikanischen und Südsee-Schutzgebiete mit Ausnahme von Deutsch-Südwestafrika vom 27. Februar 1906, einschließlich der dazu ergangenen Ausführungsverfügungen, erläutert. Berlin, 1914. D. Reimer. XI und 218 S. *M.* 15.—.

Statistik des Bergbaues in Österreich im Jahre 1913. 1. Lieferung: Die Bergwerksproduktion. Herausgegeben vom k. k. Ministerium für öffentliche Arbeiten. Wien, 1914. Hof- und Staatsdruckerei. 213 S. *M.* 3.—.

8. Gewerbe und Industrie.

Akers, C. E., The rubber industry in Brazil and the Orient. London. 1914. Methuen. 336 S. 6 *sh.*

Benetsch, A., Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Torfmoore und Wasserkräfte, unter besonderer Berücksichtigung der Luftstickstoffrage. Berlin, 1914. Franz Siemenroth. V und 229 S. *M.* 5.50.

Berthold, Karl T., Untersuchungen über den Standort der Maschinenindustrie in Deutschland. Jena, 1914. Gustav Fischer. *M.* 3.—.

Bock, Otto, Die Ziegelei als landwirtschaftliches und selbständiges Gewerbe. 4. neubearbeitete Auflage, herausgegeben von A. Nawrath (Thaer-Bibliothek, Bd. 7). Berlin, 1914. Paul Parey. IV und 147 S. *M.* 2.50.

Braunkohlenindustrie, Die deutsche, 1. Bd. Handbuch für den deutschen Braunkohlenbergbau. Herausgegeben von G. Klein. 2. Auflage. Halle a. S. Wilhelm Knapp.

Brown, H., Rubber, its sources, cultivation, and preparation. London, 1914. Murray. XII und 245 S. 6 *sh.*

Dearle, N. B., Industrial training, With special reference to the conditions prevailing in London. London, 1914. P. S. King. XIII und 596 S. 10 *sh.* 6 *d.*

Dietrich, Rudolf, Betrieb—Wissenschaft. München, 1914. Duncker & Humblot. XIV und 801 S. *M.* 20.—.

Fox, J. H., The woollen manufacture at Wellington, Somerset. Compiled from the records of an old family business. London, 1914. A. L. Humphreys. 19 *sh.* 6 *d.*

Fröhlich, Fr., Die Stellung der deutschen Maschinenindustrie im deutschen Wirtschaftsleben und auf dem Weltmarkt. Berlin, 1914. J. Springer. *M.* 3.—.

Geiger, A., Das Molkerei- und Käsereiwesen im bayrischen Algäu. München. Duncker & Humblot.

Gerbel, M., Die Entwicklung der Industrie Bosniens und der Herzegowina in den letzten 10 Jahren. Berlin, 1914. Verlag für Fachliteratur. 55 S. *M.* 2.—.

Gewerbegenossenschnften, Die, und deren Verbände in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern. Wien, 1914. Hof- und Staatsdruckerei. 868 S. *K* 10.—.

Greineder, Friedrich, Die Wirtschaft der deutschen Gaswerke. Denkschrift anläßlich der deutschen Ausstellung „Das Gas". München, 1914. München, Oldenbourg, 1914. VIII und 61 S. *M.* 3.—.

Honegger, Caspar, Ein Lebensbild aus der Jugendzeit der schweizerischen Industrie in den Anfängen der Industrie im Züricher Oberland. Zürich, 1915. Orell-Füßli. 206 S. *M.* 3.—.

Henry, J. D., History and romance of the petroleum industry. London, 1914. The author. 320 S. 10 *sh.*

Herzog, S., Handbuch der industriellen Finanzierungen. Stuttgart, 1914. Enke. *M.* 13.—.

Jettmar, Jos., Die Lederhandschuhfabrikation. Die Geschichte, die Produktions- und Absatzverhältnisse des Lederhandschuhes in den einzelnen Staaten, seine Rohmaterialien und Herstellung. Leipzig, 1915. B. Fr. Voigt. VIII und 356 S. *M.* 13.50.

Kaemmerer, W., Die neuere Entwicklung im Schiffsmaschinenbau. Berlin, 1914. Julius Springer. *M.* 3.—.

Kelley, Florence, Modern Industry in Relation to the Family, Health, Education, Morality. New York, 1914. Longmans, Green & Co. 147 S. *$* 1.—.

Klaas, Friedrich, Das Einkaufswesen und seine Organisation in der Großindustrie. Aus der Praxis. (Bibliothek der gesamten Technik, Bd. 232). Mit bewährten Formularen, Abbildungen und Tabellen. Leipzig, 1914. Max Janecke. IV und 41 S. *M.* 2.—.

Lombardi, L., Principi scientifici di elettrotecnica Napoli. R. Pironti, 1914. XVI und 466 S. *L.* 16.—.

Lollmann, Bertolio, Coltivazione delle miniere. Terza edizione. Mailand, 1914. U. Hoepli. VIII und 371 S. *L.* 3.50.

Mahlberg, Walter, Über asratische Wechselkurse. Mit 28 Diagrammen. (Kölner Studien zum Staatswirtschaftsleben.) Bonn, A. Marens & E. Weber. VII und 137 S. *M.* 8.40.

Mimolo, Marino, Produzione industria della piuma di strazzo in Libia ed in Italia. Torino, 1914. Lit. A. Viretto, 1914. 191 S.

Neumann, M. P., Brotgetreide und Brot. Lehrbuch für die Praxis der Getreidevererbeitung, und Hand- und Hilfsbuch für Versuchsstationen, Nahrungsmitteluntersuchungsämter und Laboratorien der Mühlen, Bäckereien und Fachschulen. Berlin, 1914. P. Parey. VII und 615 S. *M.* 18.—.

Ottolenghi, C., I prezzi nella industria cotoniera. Torino, 1914. S. Lattes. IV und 203 S. *L.* 6.—.

Redlich, Dr. Fritz, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der deutschen Teerfarbenindustrie. München, 1914. Duncker u. Humblot. VIII und 100 S. *M.* 3.—.

Reuther, Otto, Die Entwicklung der Augsburger Textilindustrie. Diessen, 1915. J. C. Huber. *M.* 2.80.

Roemer, Hans, Die Baumwollspinnerei in Schlesien bis zum preußischen Zollgesetz von 1818. (Darstellungen und Quellen zur schlesischen Geschichte, Bd. 19). Breslau, 1914. Ferdinand Hirt. VI und 83 S. *M.* 2.25.

Scanseti, V., L'industria dei saponi. Milano, 1915. U. Hoepli. XX und 475 S. *L.* 5.50.

Schwab, Alexander, Möbelkonsumtion und Möbelproduktion in Deutschland. Berlin. F. Siemenroth. *M.* 2.—.

Thompson, C. B., Scientific management. Cambridge, 1914. Harvard University Press. 876 S. *$* 3.—.

Wirtschaftsvereine, Mitteleuropäische, in Deutschland, Österreich und Ungarn. Verhandlungen der mitteleuropäischen Wirtschaftskonferenz in Budapest, 1914. (Veröffentlichungen des mitteleuropäischen Wirtschaftsvereines in Deutschland, Heft 17). Leipzig. A. Deuberts Nachf. XVII und 258 S. *M.* 8.—.

Zollkompaß, Redigiert und herausgegeben vom k. k. Handelsministerium, VI. Bd., 2. Teil, Bulgarien. 2. Teil, Zoll- und handelsrechtliche Bestimmungen. Wien. Manz. X und 322 S. *M.* 8.50.

9. Handel und Handelspolitik.

Außenhandel, Der, der Vereinigten Staaten von Amerika. Herausgegeben von der Geschäftsführung des Zentralverbandes deutscher Industrieller. Berlin, 1914. Hermann Bahr. 121 S. *M.* 3.50.

Benedetti Ceruti, Giovanni, Contributo agli studî per una nostra maggior penetrazione commerciale in Cina. Perugia, 1914. V. Bartelli e. C. 106 S. *L.* 2.—.

Bijdragen, tot de geschiednis van den Nederlandschen boekhandel. Uitgegeven door de Vereenigung ter bevordering von de belangen des boekhandels. M. Kleekooper. De boekhandel te Amsterdam voonanelyk u. de 17 e ceuw. S. Gravenhag, 1914. *Fl.* 6.—.

Bockhoff, W., Der Steinkohlenmarkt Deutschlands in den letzten 20 bis 25 Jahren. München. Duncker & Humblot.

Beruth, Lu., La regione de Reno navigazione interna e wiluppio commerciale. Torino, 1914. Lit. A. Virett. 131 S.

Cessi, Benvenuto, Strina del commercio. Livorno, 1914. R. Gusti. IX und 124 S. *L.* 1.—.

Cessi, Roberto, Le relazioni commerciali tira Venezia e le Fiandre nel secolo XIV. Venezia, 1914. Tip C. Ferrari. 116 S.

Czempin, Walter, Deutscher Braunkohlenmarkt. München. Duncker u. Humblot.

Day, C., A history of commerce. New edition. New York, 1914. Longmans. 682 S. *$* 2.—.

Diehl, Karl, Zur Frage eines Zollbündnisses zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn. Jena, 1915. G. Fischer. 50 S. *M.* 1.50.

Ebeling, Hugo, Wirtschaftliche Probleme bei dem deutsch-englischen Zuckerhandel. Karlsruhe, 1915. Karl Braun. *M.* 9.—.

Entwicklung, Die, des schweizerischen Außenhandels in den Jahren 1886 bis 1912. Bern, 1914. Francke. XXVIII und 413 S. *M.* 7.—.

Findeisen, C. F., Grundriß der Handelswissenschaft. Handelsbetriebslehre. Für Handelsschulen, Handelshochschulen und zur Selbstbelehrung. Leipzig, 1914. M. Gehlen. 433 S. *M.* 4.60.

Flügel, Heinrich, Die deutschen Welthäfen Hamburg und Bremen. Jena, 1914. G. Fischer. X und 395 S. *M.* 9.50.

Franchi, Stanislav, Il regime doganale della Libia. Torino. Lit. A. Viretto. 175 S.

Herniga, A., Freetrade and protection in Holland. Haarlem H. D. Tjeenk Willnik en Zoon. XII und 160 S. *Fl.* 2.25.

Konstantinoff, P., Der Außenhandel Bulgariens mit besonderer Berücksichtigung des Exportes. (Züricher volkswirtschaftliche Studien, Heft 10.) Zürich, 1914. Roscher & Co. 183 S. *M.* 5.—.

Kulmiz, Paul Helmuth von, Das Absatzgebiet der schlesischen Kohle. (Probleme der Weltwirtschaft 19.) Jena, 1914. G. Fischer. V und 120 S. *M.* 15.—.

Luzzatto, G., Storia del commercio. Firenze, 1914. G. Barbèra. IX und 399 S. *L.* 4.—.

Morriss, Margaret Shove, Colonial Trade of Maryland 1689 bis 1715. (Johns Hopkins University Studies in Historical and Political Science). Baltimore, 1914. The Johns Hopkins Press. VIII und 157 S. *$* 2.—.

Neugebauer, W., Japan im Handelsverkehr mit Deutschland und Österreich-Ungarn. Leipzig, 1914. F. Meiner. IV und 96 S. *M.* 2.20.

Ostrouchoff, P. A. Der englisch-russische Handelsvertrag vom Jahre 1734. Ein Beitrag zur Geschichte der russischen Handelspolitik auf Grund von Archivmaterialien. Petersburg, 1914 (russisch). X und 204 S. *R.* 1.30.

Schäffer, Franz Benjamin, Aus- und Durchfuhrverbote der wichtigsten Kriegführenden und neutralen Staaten während des Krieges 1914/15. Berlin, 1915. Carl Heymann. *M.* 2.—.

Schmidt, Peter Heinrich, Die Schweiz und die europäische Handelspolitik. Zürich, 1914. Orell-Füßli. VIII und 319 S. *M.* 5.60.

Schmidt-Rimpler, Walter, Geschichte des Kommissionsgeschäftes in Deutschland. 1. Bd.: Die Zeit bis zum Ende des 15. Jahrhunderts. Halle 1915. Buchh. des Waisenhauses. XVI und 318 Seiten. *M.* 8.60.

Siegfried, Bernh., Repetitorium der auswärtigen Handelspolitik. Bern, 1914. Stämpfli & Co., 92 S. *M.* 3.—.

Statistische Übersichten, betreffend den auswärtigen Handel der wichtigsten Staaten in den Jahren 1907 bis 1911. Herausgegeben vom handelsstatistischen Dienste des k. k. Handelsministeriums. Wien, 1914. Hof- und Staatsdruckerei. VIII und 221 S. *M.* 3.—.

Stojanoff, A., Die handelspolitische Situation der Balkanstaaten gegenüber Österreich-Ungarn. Wien, 1914. M. Perles. VIII und 108 S.

Vervier, Emile, De Nederlandsche handelspolitik tot aan de toepassing der vrijhandelsbeginselen. Leiden, Futura. XXIV und 312 S. *Fl.* 3.60.

10. Verkehr und Transport.

Berutti, Lu., La regione del Remo, navigazione interna e wiluppio commerciale. Torino, 1914. Lit. A. Viretti. 131 S.

Davies, E., The case for railway nationalisation. London, Colins Clear-Type Press. 262 S.

Halsey, F. M., The railways of South and Central America. New York, 1914. Francis Emory Fitsch. 183 S. $ 1.50.

Hough, C., Water traffic and rates. Chicago, 1914. La Salle Extension University. $ 3.—.

Kirkaldy, A. W., British shipping. Its history, organization and importance. New York, 1914. Dutton. IX und 655 S. $ 2.—.

Lust, H. C., Supplemental digest of decisions under the interstate commerce act. Chicago, 1914. Traffic Law Bk. Co. XLVII und 718 S. $ 6.25.

Moore, D. C., A treatise on the law of carriers, as administered by the courts of the United States, Canada, and England. Second edition, revised to January 1st, 1914. Albany, N. Y., 1914. Bender. $ 19.50.

Protherode, Ernest, The Railways of the World. New York, 1914. E. P. Dutton & Co. XX und 752 S. $ 2.50.

Rosenthal, Curt Arnold, Die Gütertarifpolitik der Eisenbahnen im Deutschen Reich und in der Schweiz. 1. Teil (Abhandlungen der staatswissenschaftl. Seminare zu Jena, 13. Bd., 6. Heft). Jena, 1914. G. Fischer. XV., 264 und 83 S. *M.* 9.—.

Schmidt, H., Das Eisenbahnwesen in der asiatischen Türkei. Berlin, 1914. Siemenroth. XII und 157 S. *M.* 4.50.

11. Geld und Kredit, Börse und öffentliche Schulden.

Agahd, E., Großbanken und Weltmarkt. Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der Großbanken im Weltmarkt unter Berücksichtigung ihres Einflusses auf Rußlands Volkswirtschaft und die deutsch-russischen Beziehungen. Berlin, 1914. Haude & Spener. XXIV und 290 S. *M.* 10.—.

Collier, W. M., The law and practice in bankruptcy under the national bankruptcy act of 1898. Tenth edition with amendments of statutes and rules, and all decisions to April 1st, 1914. Albany, 1914. Bender. LXXX S. $ 10.—.

Convay, Thomas, und Ernst M. Patterson, The Operation of the New Bank Act. Philadelphia, 1914. J. B. Lippincott. 431 S. $ 2.—.

Cummings, John Raymond, Natural Money. The Peaceful Solution. New York, Banker Publishing Co. 210 S. $ 2.—.

Curtis, G. M., Early silver of Connecticut and its makers. Meriden, 1913. International Silver Co. 115 S. $ 1.25.

Deck, Fritz, Die pfälzische Bank. Ein Beitrag zur Geschichte des deutschen Kreditgenossenschaft- und Bankwesens. Karlsruhe, 1515. G. Braun. *M.* 2.40.

Flersheim, Fritz, Die Bedeutung der Börse für die Emission von Wertpapieren. (Die private Unternehmung und ihre Betätigungsformen, sozialökonomische und juristische Abhandlungen auf privatwirtschaftlicher Grundlage, herausgegeben von Heinr. Hoeniger, Rob. Liefmann, Paul Mombert, Hans Schonitz, Gerh. v. Schultze-Gaevernitz, 2. Bd.) Mannheim, 1914, J. Bensheimers Verlag. XI und 127 S. *M.* 3.50.

Forstreuter, C., Eine Reichsdepositenbank. Leipzig, 1914. Veit. VII und 162 S. *M.* 5.—.

Helfferich, E., Die Niederländisch-Indischen Kulturbanken. Jena, 1914. Fischer. *M.* 7.—.

Herzog, S., Handbuch der industriellen Finanzierungen. Stuttgart, 1914. Enke. *M.* 13.—.

Jenne, Willy, Die Spar- und Leihkassen der Schweiz (Herausgegeben aus Anlaß der schweizer. Landesausstellung Bern, 1914). Zürich, 1914. Institut Orell Füssli. *M.* 4.80.

Kleiner, H., Emissions-Statistik in Deutschland. Stuttgart, 1914. Cotta. *M.* 5.—.

Leiske, Walter, Die Finanzierung der Hypothekenanstalten deutscher Großstädte für den bestehenden Hausbesitz. Berlin, 1914 Franz Siemenroth. VIII und 188 S. *M.* 4.50.

Lewin, Hans, Die sächsische Bank 1865—1911. Ein Beitrag zur Notenbankfrage in Deutschland. Frensdorf. Berlin. *M.* 5.—.

Luescher-Burkhardt, R., Die Schweizerischen Börsen. Zürich, 1914. Füssli. *M.* 4.80.

Mahlberg, Walter, Über asratische Wechselkurse. Mit 28 Diagrammen. (Kölner Studien zum Staats- und Wirtschaftsleben.) Bonn, A. Marems u. E. Weber. VII und 137 S. *M.* 8.40.

Michel, Erwin, Barzahlung und Kreditverkehr in Handel und Gewerbe in der Provinz Posen. (Münchener volkswirtschaftliche Studien). Stuttgart, 1915. J. G. Cottas Nachf. VII und 91 S. *M.* 3.—.

Morgan, G. W., and Parker, A. J., Jr., Banking law of New York; chapter 2 of consolidated laws, chapter 369, laws of 1914, notes, annotations and references. New York, 1914. Banks Law Pub. Co. VI und 547 S. $ 3.50.

Neumann, Kritisches Jahrbuch der Berliner Börse 1914. 4. Jahrgang. Berlin, 1914. Alfred Neumann. VIII und 212 S. *M.* 5.—.

Oberst, Oskar, Zur Verschuldung und Entschuldung des bäuerlichen Besitzes in den östlichen Provinzen Preußens. Jena, 1914. G. Fischer. VII und 205 S. *M.* 4.50.

Oelert, Gustav, Realkredit und Feuerversicherung. Ein Beitrag zu der Rechtsstellung des Hypothekengläubigers in Feuerversicherung. (Das gesamte Versicherungswesen in Einzeldarstellung.) München, 1914. M Steinbach. XVIII und 152 S. *M.* 2.50.

Patterson, E. L. S., and Escher, F., Banking practice and foreign exchange. Modern business, Canadian edition, vol. VIII. New York, 1914. Alexander Hamilton Inst. XX und 637 S.

Prinzivalli, Gino, La banca moderna e la diplomazia del denaro. Milano, 1914. Treves. 408 S. *L.* 3.50.

Roulleau, G., Les règlements par effets de commerce en France et à l'étranger. Paris, 1914. Dubreuil. Fèrebeau et Cie. VI und 204 S. *Fr.* 7.50.

Schlesinger, Karl, Theorie der Geld- und Kreditwirtschaft. München, 1914. Duncker & Humblot. 176 S. *M.* 4.50.

Schmidt, A., Geschichte des englischen Geldwesens im 17. und 18. Jahrhundert. Abhandlungen aus dem staatswissenschaftlichen Seminar zu Straßburg. Straßburg, 1914. Trübner. XI und 204 S. *M.* 6.20.

Schreiber, Gustav, Prämienanleihen. Berlin, 1914. E. Ebering. 78 S. *M.* 2.—.

Schybergson, E., Finnlands Bank 1811—1911. Helsingfors, 1913. Frenckellsche Druckerei-Aktiengesellschaft. 325 S.

Somary, Felix, Bankpolitik. Tübingen, 1915. J. C. B. Mohr. XI und 289 S. *M.* 7.—.

Stampeli, A., Die schweizerischen Kantonalbanken. Zürich, 1914. Füssli. *M.* 4.80.

Statistik der Banken in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern für die Jahre 1907—1911. (Österreichische Statistik N. F. 10. Bd., II. Heft). Wien, 1914. C. Gerolds Sohn. 39 und 99 S. *M.* 4.—.

Van Elewyck, E., La banque nationale de Belgique. Les théories et les faits. Brüssel, 1913. Falk Fils. 380, 412 S. *Fr.* 15.—.

Vissering, G., On Chinese currency. Preliminary remarks on the monetary and banking reform in China. Amsterdam, 1914. J. H. de Bussy. 299 S.

von Altrock, W., Der landwirtschaftliche Kredit in Preußen. I. Die ostpreußische Landschaft. Berlin, 1914. Parey. XVI und 219 S. *M.* 6.—.

Warburg, P. M., Essays on banking reform in the United States. Proceedings of the Academy of Political Science. New York, 1914. Columbia University. IV, 228 S. $ 1.50.

Wei Wen, Pin, The currency problem in China. (Columbia University studies in history, economics and public law). New York, 1914. Longmans, 156 S. $ 1.25.

Wetter, E., Die Lokal- und Mittelbanken der Schweiz. Zürich, 1914. Füssli. *M.* 4.80.

Wuttig, M., Die Organisation des genossenschaftlichen Geldausgleichs. Jena, 1914. Fischer. *M.* 2.50.

12. Versicherung (einschließlich Arbeiterversicherung).

Assekuranz-Almanach, Repertorischer, Handbuch für Versicherungsrecht und -Technik. 48. Bd. 1915. Berlin, 1914. Deutsche Versicherungszeitung. XVI, 321 S. *M.* 6.—.

Assekuranz-Kompaß, Internationales Jahrbuch für Versicherungswesen, 23. Jahrg., 1915. 2. Bd. Berlin, 1914. Puttkammer & Muhlbrecht. XI und 832, XIII und 728 S. *M.* 22 —.

Blaschke, Ernst, Die Technik des Pensionsversicherungsgesetzes. Wien, 1915. Manz. VIII und 111 S. *M.* 3.—.

Bockmühl, Bruno, Der Personenkreis und die Beitragspflicht der landkrankenkassenpflichtigen Personen. Berlin-Wilmersdorf, W. Rothschild. *M.* 5.80.

Capeller, E. H., Der Versicherungswert industrieller Erzeugnisse und seine Ermittelung im Brandschadenfalle. Hannover, 1915. Rechts-, staats- u. sozialwissenschaftlicher Verlag. *M.* 3.60.

Carr, A. V. S., National insurance. With a preface by Lloyd George. Fourth edition. New York, 1914. Macmillan. I und 284 S. $ 3.75.

Cassau, Theodor D., Die Konsumvereinsbewegung in Großbritannien. München u. Leipzig, 1915. Duncker & Humblot. XXII und 230 S. *M.* 6.—.

Denkschrift der Arbeiter-Unfallversicherungsanstalt für Niederösterreich in Wien über das 1. Vierteljahrhundert 1889—1914. Wien, 1914. A. Hölder. IV und 128 S. *M.* 5.20.

Fire insurance in New England for ten years December 31, 1903, to December 31, 1912, inclusive. Fourteenth edition. Boston, 1914. Standard Pub. Co. 224 S. $ 5.—.

Galm, Corbinian, Die Nutzbarmachung der Reichskriegsordnung und Angestellten-Versicherung durch die Gemeinden und Armenverbände. Aschaffenburg, 1914. E. Krebs. IV und 104 S *M.* 1.60

Gow, W., Sea insurance according to British statute. New York, 1914. Macmillan. 14 *sh.*

Jack, A. F., Fire insurance and the municipalities. London, 1914. King. 174 S. 3 *sh.* 6 *d.*

Kaufmann, Paul, Schadenverhütendes Wirken in der deutschen Arbeiterversicherung. 3. Aufl. Berlin, 1914. Fr. Vahlen. 214 S. *M.* 5.—.

Köhne, A., Die deutschen Knappschaftsvereine, ihre Einrichtung und ihre Bedeutung. Hannover, 1914. Helwing. *M.* 2.—.

Koehne, Carl, Das Recht der Sozialversicherung und der Krieg. Berlin. E. Hoffmann & Co. *M.* 1.50.

Linsmayer, Walter, Die Kriegsgefahr in der Lebensversicherung. Mit besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse. (Abhandlungen zum schweizerischen Rechte, Heft 57.) Bern, 1914. Stämpfli & Cie. III und 111 S. *M.* 2.20.

Müller, Moritz, Die innere Verwaltung einer modernen Versicherungsgesellschaft. Hannover, 1914. Rechts-, staats- und sozialwissenschaftlicher Verlag. *M.* 3.—.

Niederer, Eduard, Das Krankenkassenwesen der Schweiz und das Bundesgesetz vom 13. Juni 1911. Zürich, 1914. Rascher & Co. 303 S. *M.* 10.—.

Nissen, Oskar, Ein Beitrag zur Lehre von der Feuerversicherung von Sachen, die zum Gesamtgut einer fortgesetzten Gütergemeinschaft gehören. Bergedorf, 1914. H. Köster. VII und 66 S. *M.* 1.50.

Oelert, Gustav, Realkredit und Feuerversicherung. Ein Beitrag zur Rechtsstellung des Hypothekengläubigers in der Feuerversicherung. (Das gesamte Versicherungswesen in Einzeldarstellungen.) München, 1914. M. Steinebach. VIII und 152 S. *M.* 2.50.

Parker, A. J., Jr., Insurance law of New York; being chapter 28 of the consolidated laws and chapter 33 of 1909, including all amendments of 1914, with notes and annotations. New York, 1914. Banks Law Pub. Co. 443 S. $ 3.—.

Parthier, Hans, Das technische Leistungssystem in der Pensions- und Todesfallsversicherung. Wien, 1914. F. Deuticke. 49 S. *M.* 3.60.

Schönwald, Friedrich, Vereinfachter Geschäftsgang bei Krankenkassen. Altenburg. St. Gerbel. *M.* 2.40.

Thaa, Wilhelm Ritter v., Das novellierte Pensionsversicherungsgesetz. Mit Materialien und einer Übersicht über die durch die Novelle nicht berührte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes. Wien, 1914. Manz. VII und 162 S. *M.* 1.70.

Versicherungs-Kalender, Österreichisch-ungarischer, 1915. Wien. M. Perles. VII und 189 S. *K.* 4.50.

Zahn, Friedrich, Wirkung der deutschen Sozialversicherung; mit Nachtrag: Die Sozialversicherung und der jetzige Krieg. München, J. Schweizer. V und 116 S. *M.* 3.—.

Zittwitz, Fritz, Die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit und das Handelsrecht. Leipzig, 1913. Veit & Co. *M.* 2.40.

13. Unternehmungsformen (insbesondere Kartelle, Trusts, Genossenschaften, Aktiengesellschaften, öffentliche Betriebe).

Davies, E., The case for railway nationalisation. London. Colins Clear-Type, Press. 262 S.

Harms, Edmund, Die Überführung kommunaler Betriebe in die Form der gemischt-wirtschaftlichen Unternehmung. Berlin. J. Springer. *M.* 1.60.

Knauth, Oswald Withman, The policy of the United States towards Industrial Monopoly. Studies in history, economics and public law, Vol. LVI, No. 2. New York, 1914. 233 S.

Kooperativ Verksamkeit in Sverige Aren 1908—1910. Stockholm, 1914. 610 Seiten.

14. Soziale Frage, Sozialismus, Sozialpolitik im allgemeinen, Einkommenverteilung, Arbeiterfrage.

Asch, Käte, Die Lehre Charles Fouriers. Jena, 1914. Gustav Fischer. VII und 179 S. *M.* 4.—.

Bozzini, Ugo, Democrazia e socialismo. Vecchi & C., 1914. 95 S. *L.* 3.—.

Chapman, S. J., Work and Wages. Part 3: Social betterment. London, 1914. Longmans. 390 S. 9 *sh.*

Crapsey, A. S., The rise of the working-class. New York, 1914. Century Co. 382 S. $ 1.30.

Croce, Benedetto, Historical materialism and the economics of Karl Marx. Translated by C. M. Merdith. New York, 1914. Macmillan. 23 und 188 S. $ 1.25.

Davies, Emil, The Collectivist State in the Making. New York, 1914. Macmillan. 267 S. $ 1.60.

Gehring, Hans, Die Begründung des Prinzips der Sozialreform. Eine literar-historische Untersuchung über Manchestertum und Kathedersozialismus. (Sozialwissenschaftliche Studien, herausgegeben von H. Waentig, Bd. II.) Jena, 1914. Gustav Fischer. 381 S. *M.* 8.—.

Hillquit, Morris, and **Ryan, John A.,** Socialism: Promise or Menace. New York, 1914. Macmillan. 270 S. $ 1.25.

Isay, Harry, Liberalismus und Arbeiterfrage in Belgien (1830—1852). (Münchener volkswirtschaftliche Studien.) Stuttgart, 1915. J. G. Cotta, Nachfolger. XVI und 102 S. *M.* 3.—.

Martin, Rudolf, Jahrbuch des Vermögens und Einkommens der Millionäre in Württemberg und Hohenzollern. Berlin, 1914. R. Martin. VI und 132 S. *M.* 10.—.

Melvin, Floyd J., Socialism as the sociological ideal. New York. Eaton-Ives-Sturgis-Walton Co. $ 1.25.

Poulimenos, A., Die soziale Frage in Neu-Griechenland. Leipzig-Schl., 1914. R. Walther. 127 S. *M.* 1.50.

15. Arbeiterverhältnisse, Arbeiterbewegung, Organisationen der Arbeiter und der Arbeitgeber, Arbeitskonflikte, Koalitionsrecht, Arbeitsvermittlung, Arbeitslosigkeit.

Arbeitseinstellungen und Aussperrungen, Die, in Österreich während des Jahres 1913. Wien, 1914. A. Hölder. 107 und 138 S. *M.* 2.40.

Arbeits- und Lohnverträge, Die kollektiven, in Österreich. Abschlüsse und Erneuerungen des Jahres 1912. Wien, 1914. A. Hölder. VII und 358 S. *K.* 1.80.

Arbeitszeit-Verlängerungen (Überstunden) im Jahre 1913 in fabriksmäßigen Betrieben Österreichs. Wien, 1914. Hof- und Staatsdruckerei. 28 S. *K.* —.50.

Barck, Helm., Die Organisation und Zentralisation des badischen Arbeitsmarktes. (Ergänzungsheft zur Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Heft 51.) Tübingen, 1914. H. Laupp. 107 S. *M.* 3.60.

Bericht der k. k. Gewerbeinspektoren über ihre Amtstätigkeit im Jahre 1913. Wien, 1914. Hof- und Staatsdruckerei. CXCVII und 793 S. *M.* 4.—.

Czwalna, Richard, Die wirtschaftliche und soziale Lage der technischen Privatangestellten in der deutschen Elektroindustrie. Berlin. J. Springer. *M.* 1.80.

Feßmann, Karl, Gelbe Gewerkvereine in Frankreich. „Syndicats jaunes". Berlin, 1914. Leonhard Simion Nachf. XI und 119 S. *M.* 3.—.

Freeman, Arnold, Boy Life and Labour. London, 1914. P. S. King & Son. XIII und 252 S. 3 *sh.* 6 *d.*

Kaufmann, Hans, Die Frauenarbeit in der schweizerischen Industrie. (Zürcher volkswirtschaftliche Studien.) Zürich und Leipzig, 1915. Rascher & Cie. 119 S. *M.* 4.—.

Keller, Helen, Wie ich Sozialistin wurde. Stuttgart, 1914. R. Lutz. 113 S. *M.* 1.—.

Kracht, Ernst, Das Streikpostenverbot. München, 1914. Duncker & Humblot. X und 89 S. *M.* 2.50.

Louis, P., Le syndicalisme européen. Paris, 1914. Alcan. 324 S. *Fr.* 3.50.

Ludwig, Julius, Die wirtschaftliche und soziale Lage der Wanderarbeiter im Großherzogtum Baden. Karlsruhe, 1913. G. Braun. *M.* 3.80.

Marconcini, F., L'industria domestica salariata nei rapporti interni e internazionali. Turin, 1914. F. Bertinatti. 847 S. *L.* 12.50.

Markham, E., and others, Children in bondage; a complete and careful presentation of the anxious problem of child labor — its causes, its crimes, and ist cure. New York, 1914. Hearst's Intern. Lib. Co. 411 S. *$* 1.50.

Morley, Edith I., Womens Workers in Seven Professions. A Survey of Their Economic Conditions and Prospects. London, 1914. George Routledge & Sons. XVI und 318 S. *$* 2.—.

Nestriepke, L., Werben und Werden. Geschichts-Septem der gewerkschaftlichen Agitation. Nürnberg, 1914. Fränkische Verlagsanstalt. VI und 203 S. *M.* 3.—.

Oertzen, v., Zur Forstarbeiterfrage in Mecklenburg. Bearbeitet im Auftrage der Studienkommission zur Erhaltung des Bauernstandes, für Kleinsiedlung und Landarbeit (Archiv für exakte Wirtschaftsforschung, 17. Ergänzungsheft). Jena, 1914. G. Fischer. VI und 93 S. *M.* 3.60.

Olivette, A. O., Cinque anni di sindicalismo e di lottà proletaria in Italia. Napoli, 1914. Soc. Editr. Partenopea. 382. S. *L.* 3.—.

Pavesio, Giov., Disoccupazione ed emigrazione. Torin, 1913. Lit. A. Vireth. 197 S.

Price, G. M., The modern factory. Factory conditions as they are and as they should be. New York, 1914. Wiley. XIV und 574 S. *$* 4.—.

Robbins, Edwin Clyde, Railway Conductors; a Study in Organized Labor. (Studies in History, Economics and Public Law. XLI, Nr. 1.) New York, 1914. Longmans Green & Co. 169 S. *$* 1.50.

Rösler, Max, Arbeiterbeteiligung an Führung. Ertrag und Besitz von Gewerbebetrieben. Dresden, 1914. O. V. Bohmert. 74 S. *M* 1.—.

Schrammel, Anton, Ein Ruf der Arbeiterschaft der chemischen Gummi- und Papierindustrie nach Arbeiterschutz. Herausgegeben vom Verband der Arbeiterschaft der chemischen Industrie Österreichs. Wien, 1914. Volksbuchhhandlung. 54 S. *M.* 2.—.

Schuon, H., Der deutschnationale Handlungsgehilfenverband zu Hamburg. Sein Werdegang und seine Arbeit. Jena, 1914. Fischer. VIII und 249 S. *M.* 3.50.

16. Arbeiterschutz, Arbeitsrecht. (Arbeiterversicherung s. Nr. 12.)

Andrews, I. C., Minimum wage legislation. Reprinted from Appendix III of the Third Report of the New York State Factory Investigating Commission. Albany, 1914. Factory Investigating Commission. 219 S.

Berthomieu, C., Le repos hebdomadaire dans le commerce. Etude juridique et pratique. Paris, 1914. Rousseau. VI und 341 S. *Fr.* 6.—.

Capocci, O., Industria a domicilio e minimo obligatorio di salario. Napoli, 1914. Pierro.

Denkschriften, Zwei, zur Vorbereitung der zweiten internationalen Arbeiterschutzkonferenz von Bern 1913. Herausgegeben vom Bureau der internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz. (Schriften der internationalen Vereinigung, Heft 9.) Jena, 1914. VII und 152 S. G. Fischer. *M.* 3.50.

Kracht, Ernst, Das Streikpostenverbot. München, 1914. Duncker & Humblot. X und 89 S. *M.* 2.50.

Rappard, William E., La révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse. Bern. Stämpfli & Co. *M.* 7.—.

Tawney, R. H., The Establishment of Minimum Rates in the Chain-Making Industry under the Trade Boards Act of 1909. Studies in the Minimum Wage, Nr. 1. New York, 1914. The Macmillan Company. XIII und 157 S. *$* 50.—.

17. Mittelstandsfragen (Beamten, Ärzte usw.)

Buelens, I., Les employés en Autriche. Leur situation et leur contrat d'emploi. Anvers, 1914. Veritas. 92 S. *Fr.* 2.50.

Fribolin, Herm., Die Frage der deutschen Beamten. (Volkswirtschaftliche Abhandlungen der Badnischen Hochschulen, Heft 27.) Karlsruhe, 1914. G. Braun. IV und 111 S. *M.* 2.40.

Scheid, Wilhelm, Die rechtliche Stellung der englischen Staatsbeamten. (Arbeiten aus dem juridisch-staatswissenschaftlichen Seminar der Universität Marburg, Heft 23.) Marburg, 1915. A. Ebel. VIII und 86 S. *M.* 3.—.

18. Preise, Approvisionierung, Konsum.

Braun, Friedrich Edler v., Kann Deutschland durch Hunger besiegt werden? München, 1914. Gerber. 79 S. *M.* 3.—.

Herter, M., und G. Wilsdorf, Die Bedeutung des Schweines für die Fleischversorgung. (Arbeiten der deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft. 270. Heft.) Berlin, 1914. P. Parey. XVIII und 383 S. *M.* 10.—.

Lechner, Johann, Die Fleischversorgung Münchens. München, 1914. I. Schweitzer. VIII und 86 S. *M.* 3.60.—.

Leveday, A., The history and economics of Indian famines. London, 1914. Bell. 2. *sh.* 6 *d.*

Nearing, S., Reducing the cost of living. Philadelphia, 1914. Jacobs. 342 S. *$* 1.25.

Ottolenghi, C., I prezzi nella industria cotoniera. Torino, 1914. S. Lattes. IV und 203 S. *L.* 6.—.

Schriften des Vereines für Sozialpolitik, München, Duncker & Humblot.

139. Band, V. Teil: Untersuchungen über Preisbildung. Abteilung A. Preisbildung für agrarische Erzeugnisse. Herausgegeben von M. Sering. — Gebiete der intensiven Landwirtschaft. V. Teil. — Walter Klose, Die Fleischversorgung der Stadt München. VII und 122 S. *M.* 3.40.

140. Band, V. Teil: Untersuchungen über Preisbildung. Abteilung A. Preisbildung bei agrarischen Erzeugnissen. — Milchwirtschaftliche Erzeugnisse. Herausgegeben von Arnold und Sering. — V. Teil. Die gemeinnützige Milchversorgung in Deutschland. Mit Beiträgen von A. Witzenhausen und Prof. Kamp. XII und 164 S. *M.* 4.60.

142. Band, III. Teil: Untersuchungen über Preisbildung. Abteilung B. Preisbildung für gewerbliche Erzeugnisse. Herausgegeben von Franz Eulenburg. III. Teil: Mit Beiträgen von H. Schrader, W. Czempin, G. Schwalenberg. V und 286 S. *M.* 7.20.

142. Band, IV. Teil: Dasselbe, IV. Teil. Die Preisentwicklung der Baumwolle und Baumwollfabrikate. Von K. Apelt und Ernst Ilger. V und 161 S. *M.* 4.20.

143. Band, I. Teil: Dasselbe. Abteilung B. Preisbildung für gewerbliche Erzeugnisse. Herausgegeben von Franz Eulenburg. VI. Teil: Preisbildung. Mit Beiträgen von G. Paschke und W. Bockhoff. XI und 220 S. *M.* 5.80.

143. Band, III. Teil. Dasselbe, III. Teil: Die Preisbildung elektrischer Arbeit seit 1898. Von Gust. Siegel. 202 S. *M.* 5.—.

145. Band, I. Teil: Untersuchungen über Preisbildung. Abteilung C.: Kosten der Lebenshaltung. I. Teil: Kosten der Lebenshaltung in Großstädten. I. Ost- und Norddeutschland. Mit Beiträgen von F. Theine, J. Hartwig, R. Fischer, J. Katz, F. Tägtmeyer, R. Herbst, R. Gohr, E. Neißer. Herausgegeben von Franz Eulenburg. IX und 480 S. *M.* 12.—.

145. Band, II. Teil: Dasselbe. II. Teil: Kosten der Lebenshaltung in deutschen Großstädten. II. West- und Süddeutschland. Mit Beiträgen von M. Meyer, H. Haacke, A. Busch, K. Eichelbaum, E. Hofmann, J. Schoelkens, W. Morgenroth, O. Most, F. Tägtmeyer. Herausgegeben von Franz Eulenburg. V und 422 S. *M.* 11.—.

150. Band, II. Teil: Untersuchungen über Konsumvereine. Herausgegeben von H. Thiel und R. Wilbrandt. — Die Konsumvereinsbewegung in den einzelnen Ländern. I. Teil: O. Cassau, Die Konsumvereinsbewegung in Großbritannien. XIX und 230 S. *M.* 6.—.

19. Wohnungs- und Bodenfrage.

Biel, F., Technische und wirtschaftliche Gesichtspunkte zur Gartenstadtbewegung. Mit einem Anhang von Lagerplänen. Grundrissen und Ansichten. Leipzig, 1914. H. A. Ludwig Degener. 128 S. *M.* 2.50.

Elsas, Fritz, Die studentische Wohnungsfrage in Vergangenheit und Gegenwart. Stuttgart. W. Kohlhammer. *M.* 1.50.

House building in Great Britain in the years 1900 to 1914. London, 1914. London munic. 7 *sh.*

Lönne, Friedrich, Die Bedeutung der Wohnungsinspektion für die moderne Wohnungsfrage. Erläutert an den in Hessen gemachten Erfahrungen. Wiesbaden, 1914. J. F. Bergmann. V und 52 S. *M.* 2.—.

Veiller, Lawrence, A Model Housing Law. New York, 1914. Survey Associates Inc. VIII und 343 S. *$* 2.—.

Wohnungsfürsorge, Praktische. Mit Beitragen von Albrecht Althoff, Ermann. Münster, 1914. J. Bredt. VII und 399 S. *M.* 7.50.

20. Soziale Fürsorge, Armenwesen.

Bulkey, M. E., The feeding of school children. London, 1914. Bell.

Chadwick, W. E., The Church, the State and the poor. A series of historical sketches. London, 1914. R. Scott. 232 S. 6 *sh.*

Kalle, Fritz, und Borgmann, Hans, Die Wohlfahrtseinrichtungen Wiesbadens. 2. Auflage. Wiesbaden, 1914. J. F. Bergmann. X und 234 S. *M.* 2.60.

Mangold, G. B., Problems of child welfare. New York, 1914. Macmillan. 15, 522 S. *$* 2.—.

Weber, A., L'assistance aux miséreux en France. Paris, 1914. Rivière. *Fr.* 15.—.

Wollenburg, E., Fürsorgegesetzgebung für das Heer, die Marine und die Schutztruppen. Berlin, 1915. C. Heymann. VI und 162 S. *M.* 3.—.

21. Soziale Hygiene, Alkoholismus, Prostitution.

Benoit, Dr. Pierre de, Alkoholikerfürsorge. Bern, 1914. G. A. Bäschlin. IV und 243 S. *M.* 3.—.

Rambousek, Jos., Gewerbehygiene für österreichische Amtsärzte, Physikatskandidaten, Verwaltungsbeamte und Gewerbeinspektoren mit Einschluß der gesetzlichen Bestimmungen, Erlässe und Entscheidungen. Supplement-Band. Fortschritte der Gewerbehygiene in Österreich in den Jahren 1900—1913. Wien, 1914. Franz Deuticke. VIII und 163 S. *M.* 5.—.

Roßnick, Fr., Deutsche Nüchternheitsbewegung. In Skizzen bearbeitet und dem Andenken P. Amo Joseph Neumanns gewidmet. Hamm, 1914. Breler & Thiemann. VII und 371 S. *M.* 3.20.

Sanarelli, G., Igiene generale e coloniale; manuale per i demici e studenti di medicina, per i laboratori ed uffici d'igiene, per gli uffici sanitari, pei funzionari marittimi i coloniali, per gli agenti consolari, ecc. Firenze, 1914. Barbera. XVI und 1050 S. *L.* 10.—.

Thompson, W. G., The occupational diseases; their causation, symptoms, treatment and prevention. New York, 1914. Appleton. XXVI und 724 S. *$* 6.—.

22. Frauenfrage.

Cooper, E., The women of Egypt. London, 1914. Hurst and B. 380 S. 6 *sh.*

De Rousiers, P., L'élite dans la société moderne: son rôle. Paris, 1914. Colin. 310 S.

Gallechan, W. M., Women under polygamy. London, 1914. Holden and Hardingham. 332 S. 16 *sh.*

Mersèl-Heß, Grete, Betrachtungen über die Frauenfrage. Berlin, 1914. Prometheus. 282 S. *M.* 3.50.

Poehlmann, Chr. Ludw., Die deutsche Frau nach 1914. München, 1914. H. Schmidt. V und 74 S. *M.* 1.20.

Rösler, A., La condizione della donna nell'umana convivenza. Versione dal tedesco di Ubaldo Mannucci, con prefazione del card. Torino, 1914. P. Marietti. XVI und 564 S. *L.* 7.50.

Schreiner, Olive, Die Frau und die Arbeit. Übersetzt von Leopoldine Kulka. Jena, 1914. Eugen Diedrichs. 180 S. *K.* 3.90.

23. Finanzwesen.

Behar, Jakir, Le finanze turche: le contribuzioni dirette nell'impero ottomano. Bologna, 1914. N. Zanichelli. XVI und 202 S. *L.* 6.—.

Beiträge zur Statistik des Gemeindehaushaltes. Graz, 1914. Leuschner & Lubensky. IX und 113 S. *M.* 2.—.

Bruni, Enr., Il debilo publici italiano; consistenza, operazioni, formule, legislazione. Milano, 1915. U. Hoeple. XI und 444 S. *L.* 3.50.

Casano-Donvito, G., L'imposizione indirette nella scienza delle finanze e nel diritto finanziario. Caserta, 1914. F. Abussi. 255 S. *L.* 4.—.

Erzberger, M., Die Rüstungsausgaben des Deutschen Reichs. (Finanzwirtschaftliche Zeitfragen, Heft 24.) Stuttgart, 1914. Ferd. Enke. 73 S. *M.* 3.—.

Einaudi, Luigi, La finanza della guerra e delle opere pubbliche. Torino, 1914. Soc. Tip. Edit. Naz.

Evesque, M., Les finances de guerre au XXe siècle. Paris, 1914. Alcan. XI und 707 S. *Fr.* 12.50.

Feldtman, Art., Das Personalsteuergesetz in seiner neuen Fassung. Wien. M. Breitenstein. K 3.—.

Financial statistics of cities having a population of over 30.000 1912. Washington, 1914. Bureau of the Census, 410 S.

Geisser, Alb., L'imposta prussiana sull' entrata. (Einkommensteuer): un esempio tipico di importa globale. Torino, 1914. Soc. tip. ed. Nazionale. 102 S. *L.* 2.—.

Goernaudt, R., Die Steuer vom gemeinen Wert. (Grundwertsteuer). Berlin, 1914. Heymann. VII und 104 S. *M.* 3.—.

Handwörterbuch der preußischen Einkommensteuer und Ergänzungssteuer. Bearbeitet von Maatz, Jacobi, Friedberg, Glatzer, Buck, Retzlaff, Nowag, Mengel. Leipzig, 1915. Hans Licht. VIII und 1191—1222 S. *M.* 18.50.

Nöldeke, Alexander, Die Steuerfreiheit der Bundesfürsten im Deutschen Reich. Karlsruhe, 1915. G. Braun. *M.* 2.80.

Ott, Fritz, Die Vermögens- und Einkommensteuer in der Schweiz. Orientierung für Steuerpflichtigen. Zürich, 1914. Orell-Füßli. 279 S. *M.* 4.80.

Peters, Fritz, Lehrbuch der Staatsverrechnung. 1. Teil: Allgemeine Verrechnungskunde. Prag, 1915. K. André. 284 S. *K.* 10.—.

Reissig, Heinrich, Die offene Handelsgesellschaft als Subjekt des Gebührenäquivalentes. Wien, 1914. Manz. VII und 184 S. *M.* 3.—.

Saint-Maurice, Les instruments modernes de la politique étrangère. Les emprunts d'état. Paris, 1914. Bibliothèque des Etudes Econ. u. Finan. 410 S.

Singer, J., Die mexikanischen Finanzen und Wilsons panamerikanische Politik. Berlin, 1914. Siemenroth. XIV und 123 S. *M.* 3.—.

Smith, Edwin Harry, The United States Federal Internal Tax History from 1861 to 1871. Boston, 1914. Houghton Mifflin Co. XIX und 357 S. *$* 1.50.—.

Strazzulla, Giuseppe, Scritti di diritto finanziaro. Messina. Tip. P. Trinchera. 199 S. *L.* 5.—.

Strutz, Steuerveranlagung und Steuerpflicht während des Krieges. Berlin, 1914. J. Springer. *M.* 1.60.

Tscharner, Y. Friedr. v., Die Staatssteuern des Kantons Graubünden in neuerer und neuester Zeit (1838—1913). Stuttgart, Y. G. Cotta Nachf. *M.* 6.—.

Turner, Edward Hartley, The Repayment of Local and other Loans. Sintling Funds. New York. The Ronald Press. XXVII und 536 S. *$* 6.—.

Vlasak, Bohumil, Das Gesetz vom 25. Oktober 1896, betr. die direkten Personalsteuern in der Fassung der Personalsteuernovelle vom 23. Jänner 1914, somit den Vollzugsvorschriften und Nebengesetzen. Unter Mitwirkung von Egon Freiherrn Kruchina v. Schwanberg und Paul Grünwald. Wien, 1915. Manz. *M.* 16.10.

Vouktchevitch, A., Les impôts en Serbie. Paris, 1914. Giard & Brière. 168 S.

Yin Chu Ma, The finances of the city of New York (Studies in History, Economics and Public Law, XLI N. 2). New York, 1914. Longmans Green & Co. 312 S. *$* 2.50.

24. Verwaltung.

Bendix, Ludwig, Bürgerliches Kriegssonderrecht. Systematische und kritische Darstellung des zivil- und prozeßrechtlichen Inhaltes der deutschen Kriegsnotgesetze. Berlin, 1914. Georg Bath. XII und 172 S. *M.* 4.—.

Bericht über die Verwaltung und den Stand der Gemeindeangelegenheiten der Stadt Charlottenburg für das Verwaltungsjahr 1913. Charlottenburg, 1914. C. Ulrich & Co. IV, II und 250 S. *M.* 4.—.

Dawson, William Harbutt, Municipal life and government in Germany. London, 1914. Longmans, Green & Co. XVI und 507 S. 12 *sh.* 6 *d.*

Eisentraut, Sammlung von Aktenstücken aus dem Verwaltungsrecht. Wittenberg, 1914. R. Herrosé. *M.* 3.—.

Forchheimer, Karl, Gesetze und Verordnungen für die Zeit des Krieges 1914 nebst den älteren, auf den Kriegszustand bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen. Wien, 1914. M. Perles. X und 242 S. *M.* 2.80.

Friedrichs, Karl, Rheinisches Verwaltungsrecht. Düsseldorf, 1915. L. Schwann. *M.* 17.—.

Handbuch der inneren Verwaltung für Bayern rechts des Rheins. Herausgegeben von J. v. Herdl. München, C. H. Beck.

Handwörterbuch für die Kommunalwissenschaften. Jena, G. Fischer.

Hoffmann, H. Edler v., Verfassung und Verwaltung Preußens und des Reiches. (Handels-Hochschulbibliothek). Leipzig, 1914. G. A. Glöckner. 202 S. *M.* 4.50.

Jahrbuch der Stadt Elberfeld. Elberfeld, 1914. Martini & Grüttefien. 257 S. *M.* 4.—.

Jahrbuch, Statistisches, der Stadt Wien für das Jahr 1912. 30 Jahrgang. Wien, 1914. Gerlach & Wiedling. XII und 964 S. *M.* 10.—.

Jastrow, J., Im Kriegszustand. Die Umformung des öffentlichen Lebens in der ersten Kriegswoche. Berlin, 1914. G. Reimer. *M.* 4.—.

Kales, Albert M., Unpopular Government in the United States. Chicago, 1914. The University Press. 263 S. $ 1.50.

Kraatz, Aus dem Leben eines Bürgermeisters in der von ihm in den letzten 37 Jahren verwalteten Stadt. Erinnerungen, Erfahrungen und Betrachtungen. Leipzig, 1914. F. W. Grunow. IV und 951 S. *M.* 10.—.

Lydtin, Rückblicke auf die Entwicklung des deutschen Veterinärwesens mit besonderer Berücksichtigung des Großherzogtums Baden. Herausgegeben auf Veranlassung des deutschen Veterinärrates. Berlin, 1914. M. & H. Schaper. VIII und 616 S. *M.* 12.—.

Oertel, Die Städte-Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Mit Ergänzungen und Erläuterungen. 6. Aufl. Liegnitz, H. Krumbhaar. XX und 703 S. *M.* 14.—.

Pohl, Heinrich, Deutsches Seekriegsrecht. Quellensammlung und Sachregister. Berlin, 1914. C. Heymann. VIII und 188 S. *M.* 2.—.

Rühl, Paul, Grundlagen des Rechnungswesens der Gemeinden. Jena, 1914. G. Fischer. III und 38 S. *M.* 1.—.

Schecher, Karl Ludwig, Das Wesen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem geltenden Recht. (Eine rechtswissenschaftliche Abhandlung). Berlin, 1915. F. Vahlen. 88 S. *M.* 2.20.

Seeliger, Hans, Die neuen Militärstrafprozeßordnungen für die gemeinsame Wehrmacht und die k. k. Landwehr. Wien, G. Szelinski & Co. *M.* 2.—.

Stolz, Ernst, Lehrbuch des österreichischen Handels- und Gewerberechtes für höhere Handelsschulen. Wien, 1914. C. Fromme. IV und 274 S. *M.* 3.20.

Strupp, Karl, Das internationale Landkriegsrecht. Erläutert. Frankfurt a. M., 1914. J. Baer & Co. XII und 252 S. *M.* 5.—.

25. Unterricht.

Craik, H., The State in its relation to education. New and revised edition. London, 1914. Macmillan and Co. XIV und 196 S. 3 *sh* 6 *d*.

Dearle, N. B., Industrial training. London, 1914. King. XI und 596 S. 7 *sh* 6 *d*.

Farrington, F. E., Commercial Education in Germany. New York, 1914. Macmillan. V und 258 S. $ 1.10.

Goltz, Joachim, Die Entwicklung der Selbstverwaltung innerhalb der staatlichen Verwaltung der öffentlichen Volksschule in Preußen. Berlin. Emil Ebering. 71 S. *M.* 1.40.

Oldenburg, G., Das landwirtschaftliche Unterrichtswesen im Königreich Preußen, zugleich landwirtschaftliche Schulstatistik für die Jahre 1909, 1910 und 1911. Berlin, 1914. Parey. XIX und 692 S. *M.* 9.50.

Pelham, H. S., The training of a working boy. New York, 1914. Macmillan. 165 S. 3 *sh* 6 *d*.

Schulen, die landwirtschaftlichen, der Schweiz. Entwicklung, Einrichtung und Bestand. Aarau, 1914. Emil Wirz. VIII und 122 S. *M.* 2.50.

Statistik der Unterrichtsanstalten, in den im Reichsrate vertretenen Königreichen und Ländern für die Jahre 1910/11. (Österreichische Statistik N. F. 8. Bd. 2. Heft). Wien, 1914. C. Gerolds Sohn. XXIX und 306 S. *M.* 10.20.

26. Statistik.

Lordier, Ch., Economie politique et statistique. Paris, 1914. H. Dunod et E. Pinat. XI und 604 S. *Fr.* 10.—.

Quételet, Adolf, Soziale Physik oder Abhandlung über die Entwicklung der Fähigkeiten des Menschen. Übersetzt von Val. Dorn und eingeleitet von H. Waentig. 1. Bd. Jena, 1914. G. Fischer. XXVI und 529 S. *M.* 7.—.

Zeitschriften-Übersicht.

Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, 1915. 1. und 2. Heft. Otto Landsberg, Die Ergebnisse der deutschen Berufs- und Betriebszählung in ihrer Bedeutung für die Sozialpolitik. — Edmund Fischer, Der Krieg und das sozialistische Werden. — August Winnig, Die deutsche Arbeiterbewegung und der Krieg. — Paul Kampffmeyer, Die freien Gewerkschaften und der Krieg.

Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung. 5. Jahrg., 3. Heft. Max Nettlau, Bakunin und die russische revolutionäre Bewegung in den Jahren 1868 bis 1873. — H. Köppe, Der Sozialismus und die soziale Bewegung in der neuesten Lehrbücherliteratur. — A. Walter, Die kanadische Arbeiterbewegung.

Finanz-Archiv, Zeitschrift für das gesamte Finanzwesen. 32. Jahrg., 1. Bd. Dr. Hugo Wittiber, Tarifwesen und Tarifpolitik im Fernsprechverkehr von Ort zu Ort unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse. — Georg Schanz, Zur Frage des Steuerprinzips bei den Gemeindesteuern. — Dr. Emanuel Hugo Vogel, Robert Meyer und sein Wirken auf dem Gebiete der Finanzwissenschaft. — Dr. Stephan Koczyński, Der böhmische Dezennalrezesz. von 1748 und die Stempelabgabe. — Dr. Ernst Schultze, Das französische Kapital in Rußland. — Dr. O. Schwarz, Die Finanzen der europäischen und der wichtigeren außereuropäischen Staaten. — Dr. Ernst Zahn, Die Besteuerung der Erbschaften in den Hansastädten unter besonderer Berücksichtigung Bremens. — John Peters, Hamburgisches Einkommensteuergesetz vom 9. Januar 1914. — Dr. Emanuel Hugo Vogel, Die direkten Steuern Frankreichs und ihre Reform. — Aus der ministeriellen Denkschrift betreffend die Fortführung der Steuerreform in Württemberg. Vom 26. Januar 1914. — Württembergisches Gesetz, betreffs Änderung des Gesetzes vom 8. August 1903 über die Besteuerungsrechte der Gemeinden und Amtskörperschaften. Vom 10. Mai 1914.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 1915.

1. Heft. Wirz, Wilhelm, Zur Logik der Qualitätsbegriffe. Dix, Arthur, Die wirtschaftliche Mobilmachung Deutschlands.

2. Heft. Stolzmann, Rudolf, Die Kritik des Objektivismus und seine Verschmelzung mit dem Subjektivismus zur soziologischen Einheit. — Rudloff, L., Die Gestaltung des Reinertrages und Kapitalwertes des land- und forstwirtschaftlichgenützten Bodens in Frankreich 1851 bis 1912.

Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 3. Folge, 6. Heft. Joachim Tiburtius, Der Begriff des Bedürfnisses. — Seine psychologische Grundlage und seine Bedeutung für die Wirtschaftswissenschaft. — Ernst Müller, Über die Bevölkerungsdichtigkeit im Königreich Bayern. — Walter Hoffmann, Die geschichtliche Entwicklung des Depositenkassenwesens in Deutschland. — Strehlow, Die Industriebezirke und Industriegemeinden. — Else Kesten-Conrad, Jahresbericht des königl. Württembergischen Landeswohnungsinspektors für die Jahre 1911 und 1912. — Béla Földes, Nachtrag zu der Abhandlung: Bemerkungen zu dem Problem Lorenz Stein—Karl Marx.

Krieg und Wirtschaft. Kriegshefte des Archivs für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik.

1. Heft. E. Joffe, Der treibende Faktor in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. — L. Brentano, Der Krieg und die Verhütung seiner Wiederkehr. Offene Antwort an Henry Lambert. — Georg Bernhard, Die Politik der Rentenbank im Kriege. — J. Jastrow, Die Organisation des Kredites im Kriege. — E. Lederer, Die Organisation der Wirtschaft durch den Staat im Kriege. — E. Lederer, Die Lage des Arbeitsmarktes und die Aktion der Interessenverbände zu Beginn des Krieges. — H. Lindemann, Aufgaben und Tätigkeit der Gemeinden im Kriege.

2. Heft. Eduard Bernstein, Die Internationale der Arbeiterklasse und der europäische Krieg. — Walther Federn, Österreich-Ungarns Geld- und Kreditwesen im Kriege. — Emil Perels, Die wirtschaftlichen Kriegsmaßnahmen in Österreich. — L. Bendix, Die amerikanische Volkswirtschaft unter dem Einfluß des europäischen Krieges. — Eugen Kaufmann, Die Finanz- und Wirtschaftslage Frankreichs im Kriege. — Paul Gygax, Die wirtschaftliche Rüstung der Schweiz. — Chr. J. Klumker, Fürsorgewesen während des Krieges. — E. Schuhart, Keine Zuckererzeugung 1915. — Vollmar Klopfer, Wichtige Ernährungsaufgaben im Kriege (Vollkornernährung).

Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht. 2. Jahrg. 1. Heft. Dr. Heinrich Lammasch, Vertragtreue im Völkerrecht? — Dr. Franz Hauke, Entwicklungsgeschichte und Probleme des Immunitätsrechtes. — Dr. Alexander Gál: Die Staatslehre in der Summa des Raymundus Parthenopeus.

Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich 1915.

1. Heft. Max v. Rumelin, Der Tubniger Vertrag vom 1. Juli 1515. — Walter Köhler, Die Objektivität. Untersuchungen über die logische Struktur des Werturteiles. — Carl Ballod, Die Volksernährung im Krieg und Frieden. — Georg Sigwarth, Die Fruchtbarkeit des Bodens als historischer Faktor. — G. Grosch, Organschaft und Stellenvertretung. — Otto Most, Zur Wirtschafts- und Sozialstatistik der höheren Beamten in Preußen. — Béla v. Horváth, Die militärische Verwaltung von Bosnien. — Helene Simon, Das Jugendrecht. Ein soziologischer Versuch. — Ernst Wagemann, Die deutschen Kolonisten in Südamerika. — Carl Pyritz, Marokkanische Währungsverhältnisse. — Oswald Schneider, Kriegssteuern. — Gustav Schmoller, L. Brentano zum siebzigsten Geburtstag.

Statistische Monatsschrift 1914.

September. H. v. Schullern-Schrattenhofer, Bemerkungen über die Aufgaben der Hypothekarstatistik.

Oktober. Rom, Der Bildungsgrad der Bevölkerung Österreichs und seine Entwicklung seit 1880 mit besonderer Berücksichtigung der Sudeten- und Karpathenländer.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1914.

4. Heft. Lamp, Karl, Die Grundlagen der modernen Staatsidee. — Plumeyer, Karl, Die Residenzpflicht der Reichs- und Preußischen Beamten. — Tittel, P., Die Organisation der Maschinenindustrie des Vogtlandes und der Ostschweiz. — Lachmann, C., Die Ausdehnung der Unfallversicherung auf Berufskrankheiten. — Schultze, Ernst, Verlegenheiten der „Weltbankiers".

Zeitschrift für Sozialwissenschaft.

1914, 12. Heft. Voigt, A., Das System der Wirtschaftswissenschaften, II (Schluß). — Schulz, E., Primitive und moderne Verkehrsmittel.

1915, 1. Heft. Klumker, J., Statistik und Fürsorgewesen, insbesondere Säuglingssterblichkeit und Säuglingsfürsorge, I. — Müller, E., Die ungarische Volkswirtschaft. — Bräuer K., Hausindustrie und Heimarbeit, I.

2. Heft. Pohle, Die deutsche Volkswirtschaft im Kriegszustande. — Bräuer, K., Hausindustrie und Heimarbeit, II (Schluß). — Klumker, J., Statistik und Fürsorgewesen, insbesondere Säuglingssterblichkeit und Säuglingsfürsorge, II (Schluß).

3. Heft. S. Tschiersky, Die Kriegsgetreidepolitik Deutschlands 1914, I. — P. Arndt, Neue Beiträge zur Frage der Kapitalanlage im Auslande, I. — H. Fehlinger, Volk- und Wirtschaft in den Vereinigten Staaten von Amerika, I.

Giornale degli Economisti.

1914, Nr. 6. Alberto Caroncini, L'imperialismo economico inglese. — Arnaldo Agnelli, In Memoria di Giovanni Montemartini. — Riccardo Bachi, Influenze demographiche della grandi città sul territorio circostante.

1915. Nr. 1. Gustavo de Vecchio, Economia e finanza dignerra. — Mario Alberti, Gli insegnamenti economici del conflitto europeo. — Giuseppi Bruccoleri, Associazione e cooperatione agricola nei vari stati. — Roberto Cessi, Il consolato veneto e il porti di Salonicco alla metà del secola XVIII. — G. Battista Salvioni, Tra monete e medaglie.

1915, Nr. 2. Benvenuto Grizzioti, Crisi e tendenze sagli studi finanziario. — Eugenio Anzilotti, L'industria del laterizi, suoi caratteri e sue condizioni attuali. — Francesco Cantinelli, Media aritmetica, media probabile e media piui probabile. — Felice Vinci, L'induzione quantitativa negli studii economici.

1915. Nr. 3. Giovanni Nicotra, Le casse di risparmio ordinarie e il mercato dei valori mobiliari Italia. — Eugenio Anzilotti, L'industria dei laterizi. — Achille Necco, La questione irlandese ed il nostro problema meridionale.

La Riforma Soziale.

November, Dezember 1914. Luigi Einaudi, Di alcuni aspetti economici della guerra europea. — Giuseppe Prato, Le screpolature del granito tedesco. — Roberto Michelo, La guerra europea al lume del materialismo economico. — Filippo Carli, Le basi economiche della guerra. — Vincenzo Porri, La crisi della guerra e l'economica britannica.

Jänner 1915. Anno XXII. Vol. XXVI. — Alberto Geißler, L'impero Britannico. — W. Eggenschwyler, La guerra e la pace come determinanti dei movimenti generali dei prezzi.

Rivista Internazionale di Science sociali e discipline ausiliarie. Anno XXII. Vol. LXVI. November 1914. Carlo Grilli, Economia e politica nell' odierno conflitto internazionale. — Antonio Boggiano, Alberto De Mun. — Antonio Cavalli, Il fenomeno associativo dai „Collegia“ antichi alle „Corporazioni Medioevali“.

Dezember 1914. Romeo Vuoli, Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno. — Giuseppe Toniolo, Una pagina di filosofia della storia. — Emiliano Pasteris, Attraverso la Danimarca.

Anno XXIII. Vol. LXVII. Jänner 1915. Giovanni Carrara, Il conflitto europeo e le modificazioni del codice civila generale austriaco. — Filippo Ermini, La scuola in Italia nel medio evo. — Romeo Vuoli, Il problema delle abitazioni nel diritto pubblico moderno.

Februar 1915. Livio Livi, Concetto generale e limiti della legislazione sociale. — Antonio Cavalli, Il fenomeno associativo dai „Collegia“ antichi alle „Corporazioni Medioevali“. — Emiliano Pasteris, Attraverso la Danimarca.

Rivista Italiana di Sociologia. Anno XVIII. Fasc. III-IV. Mai—August 1914. B. Brugi, Società e Stato. — R. De La Grasserie, La tendenza sociale verso la gerarchia. — G. Salvadori, Il misticismo dei Greci. — P. Consiglio, Problemi di eugenica. — F. Ynyub, Saggio di un'indagine storica e sociologica sull'anima russa.

Fasc. V—VI. September—Dezember 1914. G. Sergi, Dalla biologia alla sociologia. — G. Mazzarella, I caratteri morfologici dei sistemi giuridici. — R. A. Murray, I fenomeni sociali della soddisfazione dei pubblici bisogni. — G. Maggiore, Il problema dello „jus condendum“ e il metodo d'immanenza.

The American Economic Review. Vol. IV. Nr. 4. Dezember 1914. Harry Gunnison Brown, Competition of Transportation Companies. — I. M. Rubinow, The Recent Trend of Real Wages. — Irving Fisher, Objections to a Compensated Dollar Answered. — W. H. S. Stevens, The Trade Commission Act. — Frank A. Fetter, Capitalization versus Productivity: Rejoinder.

Journal of Political Economy.

Oktober 1914. Charles A. Conant, Currency Policy and the European War. — S. Roy Weaver, Taxation in New France. A Study in Pioneer Economics. — Chester Lloyd Jones, Tendencies in Economic Legislation in Wisconsin. — Julius W. Přatt, Machinery in Sixteenth-Century English Industry.

November 1914. T. N. Carover, The Work of Rural Organization. — I. Newton Hoffmann, Customs Administration Under the 1913 Tariff Act. — Oscar N. Refsell, The Farmer's Elevator Movement, I.

Dezember 1914. Frank. Haigh, George M. Reynolds, The Effect of European War on American Credit. — Dixon, The Economic Significance of Interlocking Directorates in Railway Finance. — E. H. Downey, Essentials of Workmens Compensation Statistics. — Oscar N. Refsell, The Farmer's Elevator Movement. — II. Ralph G. Heilman, The Chicago Subway Problem.

Jänner 1915. T. S. Adams, Valuation of Railway Property for Purposes of Taxation. — Pierce Rutlet, Rate Regulation. — W. Z. Ripley, The Investor's Interest in Railway Valuation. — R. C. Richards, Railway accidents and „Safety First“.

Februar 1915. John H. Gray, The Public View of the Railroad's Need for an Increase of Rates. — Samuel O. Dunn, Railway Efficiency in Its Relation to an Advance in Freight Rates. — H. Parker Wills, American Finance and the European War. — George L. Hoxie, City Taxation an Skiscraper Control.

Quarterly Publications of the American Statistical Association 1914.

Nr. 106. William S. Rossister, The present status of statistical work and how it needs to be developed in the service of the federal government. — Adna F. Weber, The present status of statistical work and how it needs to be developed in the service of the states. — F. Spencer Baldwin, Statistics in the service of the municipality. — W. S. Giffort, The present status of statistical work and how it needs to be developed in the service of private societies and organizations. — Harvey S. Chase, A natural budget.

Nr. 107. Henry I. Harris, The occupation hazard of locomotive firemen. — Cressy L. Wilburn, Vital statistics — the white slave of sanitation. — Frederik S. Crum, The decadence of the native american stock. A statistical study of genealogical records. — F. Stuart Chapin, Immigration as a source of urban increase. — Scott Nearing, Service income and property income.

108. Walter F. Willcox, Coöperation between academic and official statisticians. — Frederick L. Hoffmann, The economic progress of the United States during the last seventy-five years. — Robert E. Chaddock, Records of health and sanitary progress. — Edward M. Hartwell, Some Census publications and Census methods.

De Economist.

Dezember 1914. E. J. van der Maaten, Js eene reorganisatie van de Amsterdamsche beurs noodzakelijk?

64. Jahrgang. Jänner 1915. H. J. Tasman, Vermogensbelasting en kapitaalvorming. — G. M. Boisselvain, De theorie van het geld.

Februar 1915. G. G. Pekelharing, Gemeentelijke bank van leening. — E. M. A. Timmer, Beetwortelcultuur en bietsuikerfabricage in ons land tijdens de inlijving bij Frankrijk.

März 1915. Nr. 3. Mr. G. G. Pekelharing, Gemeentelijke banken van leening. — Dr. E. M. A. Timmer, Beetwortelcultur en bietsuikerfabricage in ons land tijdens de inlijving bij Frankrijk. — G. M. Boissevain, De financielle kwestic in Nederland.



Der Wirtschaftsprozeß im Kriege.

Von **Emil Lederer.**

Die folgenden Ausführungen halten sich frei von jeder Stellungnahme zum Problem des Krieges im ganzen. Sie enthalten lediglich den Versuch, den Wirtschaftsprozeß im Kriege theoretisch zu analysieren — also eine theoretische Erörterung[1]), die höchstens als Grundlage zu einer Beurteilung des Krieges auch dienen kann, diese aber noch nicht in sich enthält.[2])

Hiebei handelt es sich um zweierlei: Wie wird der Wirtschaftsprozeß, in welchem sich unser Leben nun einmal abspielt, durch den Krieg verändert? und wie gestaltet sich der Krieg selbst in seiner ökonomischen Seite?

Der Krieg ist ein universaler soziologischer Prozeß; er hat daher eine politische, eine moralische, eine technische, eine medizinische und ebenso auch eine ökonomische Seite. Auch der Krieg muß sich als ökonomischer Prozeß realisieren; und je wichtiger in der geschichtlichen Entwicklung die ökonomische Seite alles Geschehens wird, um so mehr wächst auch die Bedeutung der ökonomischen Seite des Krieges.

Tatsächlich war es auch die ökonomische Seite, waren es die Wirkungen auf das Wirtschaftsleben, worüber man sich vor dem Kriege am meisten Gedanken machte. Glaubte man doch vielfach,

---

[1]) Diese Ausführungen sind im April 1915 niedergeschrieben. Daher sind einige Daten allerdings veraltet. Andererseits ist die damals erst theoretisch zu erfassende Eigenart des hier analysierten Prozesses jetzt schon empirisch greifbar geworden

[2]) Bei dieser Analyse ist es bedauerlicherweise nicht zu vermeiden, auch ganz selbstverständliche Tatsachen hervorzuheben, die aber im Zusammenhang mit dem Krieg nicht gesehen oder schief gedeutet werden.

ein Krieg sei wegen seiner ökonomischen Konsequenzen überhaupt unmöglich, oder er könne doch nur von ganz kurzer Dauer sein!

Von den wirtschaftlichen Wirkungen eines Krieges konnte man sich begreiflicherweise nur schematische Vorstellungen machen. Jedenfalls dachte man, daß diese Wirkungen verheerendster Art sein müßten. Stellte man sich doch die Verflechtung in die Kreditwirtschaft und die internationalen Beziehungen als so wesentlich für alle modernen Volkswirtschaften vor, daß nach der allgemeinen Überzeugung die Zerreißung dieser Kontinuität und dieser Zusammenhänge eben das ganze wirtschaftliche Gebäude sprengen müßte. Man verwies darauf, daß schon die letzten Jahre politischer Unruhe ökonomisch von schweren Depressionszuständen begleitet gewesen; daß z. B. die mannigfachen Mobilisierungen in Österreich eine mehrjährige, nicht aus ökonomischen Ursachen allein zu erklärende Depression bewirkten. Man glaubte, der Krieg müsse eine Steigerung dieser Phänomene, namentlich der Arbeitslosigkeit bringen, er werde das gesamte Erwerbsleben mit Ausnahme der Rüstungsindustrie brachlegen, den Außenhandel unterbinden, er müsse speziell in den zentralen Staaten, denen die Zufuhr abgeschnitten werden könne, eine große Knappheit an Nahrungsmitteln, ja selbst Hungersnot bewirken; diese realen Schwierigkeiten würden noch durch die Form des Wirtschaftslebens, durch dessen Basierung auf Kredit, gesteigert; die Panik auf der Börse würde ins Grenzenlose wachsen und die ganze Volkswirtschaft binnen kürzester Frist in einem unendlichen Chaos versinken.

Alle diese Vorstellungen waren begreiflich, weil man das Bild der Wirtschaft im Frieden vor sich hatte, und für diese Friedenswirtschaft — falls sie eben in ihren Grundzügen erhalten bliebe — mußte die Tatsache des Krieges gewiß die gefürchteten Konsequenzen nach sich ziehen. Die Befürchtungen haben sich indessen zum großen Teil nicht realisiert, weil sich neben und anstatt der Friedenswirtschaft eine Kriegswirtschaft aufgebaut hat.

Der Krieg selbst ist eine Tatsache sui generis, in welcher das Ökonomische nur eine, allerdings durchgreifende, Komponente bildet. Wir müssen von dem Charakteristischen seiner Totalität das herausgreifen, was auch ökonomisch bedeutsam ist.

Ganz im allgemeinen läßt sich sagen, daß der gegenwärtige

Krieg gegenüber allen früheren durch seine enormen Dimensionen charakterisiert erscheint, durch das Aufgebot ungeheurer Truppenmassen insbesondere der Landwehr und des Landsturmes, durch eine auch den Fachleuten unerwartete lange Dauer, durch die Art der Taktik mit ihrem ungeheuren Verbrauch an Material aller Art. Das alles erfordert eine ganz ungeheure ökonomische Anspannung in allen am Kriege beteiligten Ländern.

Ein zweiter, bei dem gegenwärtigen Kriege besonders hervorstechender ökonomischer Unterschied zwischen einem modernen Krieg und den früheren Kriegen ist die Art der wirtschaftlichen Fundierung.

Früher war der Krieg ökonomisch ein Problem der Staatsfinanzen. So wie das Heer ein Organ des Staates war, so war der Krieg ökonomisch gleichfalls ein Problem des staatlichen Aufwands, der staatlichen Finanzen. Er vollzog sich in den primitiven frühkapitalistischen Verhältnissen als Unternehmung. Die Offiziere sind, z. B. im 30jährigen Kriege und darüber hinaus, gewissermaßen Großunternehmer. Im Kriege finden wir die ersten typischen Gestalten des Großkapitalismus. Es braucht nur an die Kriegsführung Wallensteins erinnert zu werden. Diese ökonomischen Formen, in denen sich der Krieg vollzog, bestehen noch unter Friedrich dem Großen weiter. Zu jener Zeit ist das Bestreben vorhanden, die Wirtschaft im Kriege auf den Staat zu übernehmen, das stehende Heer macht den Staat zum Unternehmer. Gleichwohl hat selbst Friedrich der Große auf das System der Werbeoffiziere nicht verzichtet, die im großen ganzen selbständige Unternehmer blieben. Auch besorgten in Preußen die Obersten noch bis zum Ende des 18. Jahrhunderts die Ökonomie des Regiments fast selbständig.

Weil nun das Heer eine „Unternehmung" und nur als solche gegeben und möglich war, gehörte zum Kriegführen Geld. Daher Montecucculis bekannter Ausspruch, zum Kriegführen gehöre Geld, Geld und nochmals Geld. Und eben weil damals der Krieg eine ökonomische Unternehmung war, war eine relative Unabhängigkeit der Staatsmacht nach außen von der ökonomischen Potenz gegeben. Die Intensität staatlicher Besteuerung und staatlicher Organisation konnte den ökonomisch und an Menschenmaterial schwächeren Staat militärisch im Kriege überlegen machen.

Heute aber ist der Staat omnipotent. Daher erscheint seine Aktion nach außen hin nicht in Form der Unternehmung, sie ist nicht mehr ein finanzwirtschaftliches, nicht mehr ein Geldproblem, sondern es wird die Naturalsubstanz der ganzen Volkswirtschaft für den Krieg mobilisiert. Der Krieg realisiert sich in der Form einer Großnaturalwirtschaft. Hier zeigt sich eine paradoxe Entwicklung: Der frühere Staat, welcher seiner inneren Wirtschaftsverfassung nach Naturalwirtschaft in sich barg, führte den Krieg ökonomisch in der Form der Unternehmung, im heutigen Staate mit seiner kapitalistischen Geldwirtschaft ist die Kriegswirtschaft Naturalwirtschaft geworden.

Infolge der Omnipotenz des Staates, weil der Staat ja über alles verfügt und nur die bestmögliche Verwendung für die ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu suchen hat, steht auch das ökonomische Problem in diesem Kriege anders als in den früheren Kriegen. Die früher wichtigsten Fragen — wie man genügend Macht über die Bürger gewinnen kann, wie man das Geld beschaffen soll, um die Kriegsinstrumente zu kaufen, wie das Organ des Staates für den Krieg, das Heer, möglichst gut ausgerüstet wird — sie alle sind aus der Sphäre der ökonomischen Probleme herausgehoben und zu technischen Problemen geworden, sind grundsätzlich von vornherein beantwortet. Noch Maria Theresia mußte, Subsidien und Truppen suchend, vor dem ungarischen Adel erscheinen; heute ist der Staat überall wirklich Herr seiner ganzen Bevölkerung und seiner ganzen ökonomischen Substanz.

In diesem Kriege lautet daher die ökonomische Frage: Vermag der Staat den ökonomischen Prozeß so umzuformen, daß er mit ihm und gerade in ihm und durch ihn Krieg führen kann? Denn der ökonomische Prozeß ist einmal da und der Staat kann ihn, wenn er Krieg führen will, nicht ignorieren; er muß ihn umgestalten, um ihn benützen zu können.

Die erwähnten Befürchtungen hinsichtlich des wirtschaftlichen Ablaufes des Krieges gingen von der Problemstellung aus: Wie kann die Wirtschaft im Kriege erhalten werden? Diese Frage interessiert aber, kraß ausgedrückt, den Staat vom reinen Kriegsstandpunkt ebensowenig als die: Wie kann das Leben der Soldaten erhalten werden? Für den Krieg ist eben wesentlich, daß sowohl die Wirtschaft als das Leben der Bürger nur das Material sind, mit

welchem der Staat im Krieg operiert. Dieser hat eben ein ganz anderes Ziel als jede Aktion des Staates im Frieden; darum ist das Problem nicht: Wie kann die Friedenswirtschaft Krieg führen? sondern: Wie kann eine Kriegswirtschaft geschaffen werden?

Viele von den Befürchtungen für die Störung des Zirkulationsprozesses im Kriege gehen auf diese Unklarheit zurück. So besorgte man eine völlige Deroutierung der Börse, weil man nicht bezweifelte, daß die Börse auch im Kriege weiter bestehen werde, weil man sich die Friedenswirtschaft, bloß gestört durch, aber fortgesetzt im Kriege dachte. Die Kriegswirtschaft aber schließt die Börse und damit hört ihre ganze Problematik auf.

Die Wandlung im Verhältnis Wirtschaft und Krieg kann noch anders ausgedrückt werden: In früheren Zeiten suchte der Staat Hilfe bei der Wirtschaft, von ihr aus bekam er die Mittel, um tätig werden zu können. Nunmehr aber hat der Staat alles in seinen Grenzen, und so auch die Wirtschaft völlig in seiner Hand. Es sucht daher lediglich, die Wirtschaft in eine solche Form zu bringen, daß er sie für seine Zwecke nutzen könne. Nur weil der Staat seine Aktivität im Kriege abhängig von einer Weiterführung der Volkswirtschaft fühlt, nur weil, woferne man nicht direkt zum Kriegssozialismus übergehen will, die Kriegswirtschaft sich auch in den privatwirtschaftlichen Formen als Kauf, Vertrag, in Geldzirkulation vollziehen muß, nur darum ist dem Staate die Aufrechterhaltung der Wirtschaft im Kriege notwendig. Also nicht eigentlich aus ökonomischen Gründen, nicht der Wirtschaft und ihrer Subjekte wegen, sondern wegen des Kriegserfolges. Der Staat würde folgerichtig den ganzen ökonomischen Prozeß opfern, wofern dies die einzige Möglichkeit des Erfolges im Kriege wäre. Aber eine aktive Wirtschaft bedeutet eine Möglichkeit mehr für den Kriegserfolg. Aus diesem Grunde bemühen sich alle Staaten im Kriege um die Wirtschaft.

Die hauptsächlichsten Aufgaben, die dabei gelöst werden müssen, sind, einerseits den Geldzirkulationsprozeß, andrerseits den Warenzirkulationsprozeß auch im Kriege zu formen.

Die Schwierigkeiten des Geldzirkulationsprozesses sind vor allem bei dem Umschlagen der Kredit- in die Bargeldwirtschaft zu überwinden. Durch diesen Umschlag und durch die allgemeinen Thesaurierungsversuche steigt der Bedarf an Zahlungsmitteln. Die

Deroute wird durch das Bestreben verschärft, Kapital in Geld zu verwandeln. Nun sind aber Kapitalwerte nur auf Basis einer fortschreitenden Volkswirtschaft realisierbar, also wenn sich mehr Einkommen in Kapital verwandeln will, als umgekehrt. Will sich jedoch mehr Kapital in Einkommen verwandeln, als Einkommen in Kapital, so tritt eine Deroute der Bewertung ein, welche sich dann als eine fiktive erweist.[3])

Alle diese Momente erfordern daher eine Erleichterung in der Beschaffung und eine Vermehrung der Zahlungsmittel, wobei gleichzeitig der Staat selbst die Grundlage der Währung, das Gold, fest in der Hand behalten muß, um Angstthesaurierungen und das Abströmen ins Ausland zu verhüten.

Diese Währungspolitik ist in ihren Maßnahmen verhältnismäßig einfach. Sie reserviert das Gold dem Staat, erleichtert die Ausgabe der Noten und schafft die Möglichkeit (in den Darlehenskassen), Kapitalwerte zu belehnen. In Österreich-Ungarn und manchen anderen kriegführenden Staaten wurden zu diesem Zwecke Moratorien gewährt.

So ist der Geldzirkulationsprozeß in allen Staaten über die gefährliche Krise relativ leicht hinweggekommen. Das, was vielen am schwierigsten, vor dem Kriege nahezu als unüberwindlich galt, hat sich tatsächlich durch die Allmacht des Staates sehr leicht lösen lassen, besonders in den vom Weltverkehr großenteils abgeschnittenen Zentralstaaten. Und zwar deshalb, weil die Wirtschaft sofort unter ganz andere Bedingungen gestellt, weil der Geldzirkulationsprozeß gleichzeitig „verstaatlicht" werden konnte. Für den Kriegszustand erwies sich die Knappsche Theorie als schlagend.

Viel wichtiger als der Zirkulationsprozeß des Geldes ist aber der der Waren. Denn Währung und Kredit müssen zwar reguliert werden, aber sie stellen nur die Bahnen dar, auf welchen das Wirtschaftsleben abrollt. Sie garantieren es noch nicht; eine Erschütterung, welche bis in den Kern des Wirtschaftslebens hineingreift, kann durch Einwirkungen auf Geldwesen und Währung allein noch nicht ausgeglichen werden. Damit, daß man der

---

[3]) Die Frage der Geldknappheit spielt, wie bereits angedeutet, nur am Beginn des Krieges eine wesentliche Rolle. Späterhin kann (wie noch unten ausgeführt wird) die Situation sich gerade in ihr Gegenteil verkehren.

Zirkulationsmittelkrise Herr wird, ist noch nicht automatisch ein günstiger Zustand der Volkswirtschaft hergestellt. Das Wichtigste, der Kern alles Wirtschaftslebens, ist der reale Zirkulationsprozeß, das heißt die Warenerzeugung und der Warenumlauf.

Die besonders hohe Einschätzung eines intakten Geld- und Währungssystems ist nur so zu erklären, daß dieses wirklich Bedingung für einen glatten Produktionsablauf ist. Man hatte mit einem kurzen Kriege gerechnet, bei einem solchen spielt aber tatsächlich das Geld- und Währungssystem die ausschlaggebende Rolle. Auch in einem Kriege mit geringer Staatsmacht und geringen Staatsmitteln kommt der Regelung des Geldwesens gesteigerte Bedeutung zu, weil da die Beherrschung der Währung, namentlich bei großen Importen, eine wichtige Vorbedingung für die Kriegführung ist.

Viel wichtiger und schwieriger hingegen als die Geld- und Kreditfrage ist die Adjustierung des Produktionsprozesses auf den Krieg. Ohne auf das Einzelne einzugehen, kann gesagt werden, daß die Einwirkung des Krieges auf die Produktion ähnlich ist einer universalen Krise. Denn nicht an einzelnen Stellen zeigt sich eine Disproportion, sondern die ganze Wirtschaft des Friedens ist für den Kriegszustand unmöglich und inadäquat.

Mit dem Kriegsausbruch ändern sich die Lebenstatsachen, auf deren Grundlage sich unsere Wirtschaft entwickelt hat. Mit den tiefgehenden Eingriffen in das gesellschaftliche Leben muß auch die Wirtschaft umgestaltet werden. Ein großer Teil der Arbeiter scheidet infolge Mobilisierung bei der umfassenden Wehrpflicht aus der Volkswirtschaft aus; der Warenverkehr leidet unter den Transportschwierigkeiten, die Produktion entbehrt notwendiger Rohstoffe, der Export und auch der Import der Waren stockt. Dazu kommt die Umgestaltung der Bedürfnisse, die Abnahme des privaten, die Zunahme des öffentlichen Verbrauchs, die weitgehende Einschränkung des Konsums an „Entbehrlichem". So zeigt sich gerade die „reiche Volkswirtschaft" als außerordentlich labil. Das alles bedingt Störungen des ökonomischen Prozesses. Sie werden dadurch gesteigert, daß in der modernen Volkswirtschaft die Spezialisierung in der Produktion sehr weit geht. Sie bewirkt, daß im Kriege manche Betriebsgruppen — z. B. die Luxusindustrie — fast völlig lahmgelegt werden. Würden dagegen alle Unterneh-

mungen gleichzeitig notwendige und Luxuswaren erzeugen, so würde der Krieg nur eine Einschränkung aller Betriebe bewirken. All diese Momente verursachen bei Beginn des Krieges eine kolossale Arbeitslosigkeit in den meisten Industrien.

Die Arbeitslosigkeit betrug zu Beginn des Krieges in Deutschlad 20% und mehr. Man erwartete noch weitaus höhere Ziffern. Es war daher die wichtigste Aufgabe, den Fortgang des Wirtschaftslebens während des Krieges zu sichern. Diese Aufgabe war schwieriger als z. B. die aus besonderen Konstellationen für Deutschland und Österreich-Ungarn schwierige Lebensmittelversorgung. Denn bei dieser handelt es sich nur um ein reines Verwaltungsproblem, das nach einer Formel glatt gelöst werden kann. Die Regulierung des wirtschaftlichen Zirkulationsprozesses erfordert aber die Umformung eines komplizierten ökonomischen Prozesses, der sonst automatisch abläuft.

Die Eigenart des gegenwärtigen Krieges, ungeheure Massen von Industrieprodukten zu verbrauchen, hat in Deutschland und Österreich diese Umformung auch ohne regulierendes Eingreifen der Staatsgewalt, die hier diesem Problem gegenüber nicht die Initiative ergriffen hat, ermöglicht.

Schon zu Beginn des Krieges konnte der schärfere Beobachter sehen, daß nicht lediglich das Bild einer Krise gegeben war, sondern daß in manchen wirtschaftlichen Sphären eine gesteigerte Intensität einsetzte; neben einer Depression auf der ganzen Linie erhöhtes Leben in der agraren Sphäre und in der Rüstungsindustrie. Ehe noch die Mobilmachung beendet war, als die ungeheuren Vorräte an Kriegsmaterial aller Art noch nahezu unvermindert dastanden, begann das Wettrennen um die Lebensmittel. Etwas später schnellte die Nachfrage nach Artikeln der Rüstungsindustrie empor. Gleichzeitig mit der tiefsten Depression weitester Wirtschaftsgebiete entstand so auf den genannten Gebieten eine Konjunktur, die bei der gegenseitigen Verflechtung alles Wirtschaftslebens durch gesteigerte Kaufkraft der Rüstungsproduzenten und Agrarier auch auf benachbarte Gebiete übergreifen mußte. Diese Entwicklung hätte sich gewiß beschleunigen lassen, und hier nicht eingegriffen zu haben, bildet eines der großen Versäumnisse der staatlichen Wirtschaftspolitik während des Krieges.

Der Prozeß der Neuadjustierung der Wirtschaft auf den Krieg bedeutet im wesentlichen, daß eine kapitalistische Wirtschaft auf einer neuen Basis geschaffen wird, die aber, auf die Bedürfnisse des Krieges zugeschnitten, sehr wesentliche Differenzen gegenüber der normalen Wirtschaft aufweist. Er besteht vor allem darin, daß die Industrien sich auf die Erzeugung von Kriegsartikeln in außerordentlich weitgehender Weise einstellen.[4]) In Österreich erstreckte sich diese Umformung zur Kriegsindustrie bis in das Kleingewerbe hinein.

Nicht nur die Industrie, auch die Arbeiter lernten um (die Lederarbeiter wurden Sattler usw.). Die Abwanderung in die verwandten Berufe, welche in Heeresarbeiten Verwendung finden konnten, war sehr groß. Dafür sind ein deutliches Zeichen die großen Massen von Arbeitern, welche nach der gewerkschaftlichen Statistik außerhalb ihres gewöhnlichen Berufes tätig sind. Auch Abwanderung in tiefer entlohnte Schichten findet statt (Angestellte werden Werkmeister und Hilfsarbeiter).

Die Volkswirtschaft bekommt daraus ihren eigentümlichen Charakter. Dies deshalb, weil der moderne Krieg ein Industriekrieg ist. Damit ist nicht gemeint, daß der Krieg aus den Interessen der Industrie erwachsen sei; es mag der eine oder andere Industriezweig an dem Kriege wegen höherer Lieferungen oder Gewinne interessiert sein — im ganzen genommen weist das kapitalistische Interesse deutlich auf den Frieden hin. Sind doch selbst in England die ökonomischen Kräfte nicht für den Krieg gewesen. Man starrt zu stark, wie hypnotisiert, auf den kleinen Teil des Außenhandels, man sieht nicht, daß die wichtigsten überseeischen Gebiete durch den Krieg nicht zu erobern sind (Nordamerika, Südamerika) und daß die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung der Industriestaaten das wesentlichste Interesse des Finanzkapitals ist. Waren kann man nicht erobern, sondern, besonders nach dem Kriege, nur kaufen; und ganz verschwindend ist der Teil des ökonomischen Prozesses, der von politischen Konstellationen, von politischen Sympathien oder Antipathien abhängig ist. Eine Analyse des deutschen Außenhandels vollends ergibt, daß die gegenwärtige Verflechtung mit dem englischen, französischen und namentlich

[4]) Siehe darüber Stolper in dieser Zeitschrift 1915, S. 39ff, ferner im „Österreichischen Volkswirt“ 1915.

mit dem russischen Wirtschaftsgebiet weitaus wichtiger ist, als selbst die größte Ausbreitung der wirtschaftlichen Beziehungen durch mögliche Erwerbungen Deutschlands und durch neue „deutsche Einflußsphären".

Aber der Krieg ist ein Industriekrieg seiner Erscheinungsform nach. Es sei an die militärische Eigenart des Krieges erinnert, an die verwendeten Massen an Menschen, an die dadurch bedingte Technik, an die Notwendigkeit, massenhaft Material, Ausrüstung, Munition zu verwenden. Alle Einrichtungen und Bedürfnisse des täglichen Lebens kehren variiert im Kriege für den Krieg wieder. Alle Industrien, von Warenproduktion jeder Art und Bergbau angefangen, bis zur Elektrizitäts- und Luxusindustrie (Autos), das gesamte Transportgewerbe, alles wird in den Dienst des Krieges gestellt. Dieser hat damit die Physiognomie eines Industriekrieges erhalten. Die Verstärkung der Truppenmassen aus dem Reservoir der Bevölkerung — auch ungedienter Landsturm wird in allen Staaten herangezogen — verbreitert diese Konsumsphäre. Dadurch entsteht ein Bedürfnis, ja die Notwendigkeit, die industrielle Produktion aufs Höchste, wenn auch einseitig zu steigern, um den Krieg überhaupt führen zu können.

Schon im Soldatenmaterial zeigt sich, welche Bedeutung die industrielle Entwicklung für den Krieg gewonnen hat: Das frierende, hungernde Fußvolk der früheren Zeit entspricht dem Bauer, der intelligente, nervöse, aber auch anspruchsvolle und dafür unendlich leistungsfähige, jeglicher Anspannung gewachsene Infanteriesoldat der Gegenwart entspricht dem Typus des industriellen Arbeiters. Das deutlichste Syptom und gleichsam ein Spiegel dieser Entwicklung: Die Aufklärungstruppen der früheren Zeit waren Kavallerie — die feinste Blüte und höchste Leistungsstufe agrarer Sphären. In der Gegenwart ist der Aeroplan, die letzte Konsequenz und die Spitze der technisch-industriellen Entwicklung, an ihre Stelle getreten.

Diese Umformung der Wirtschaft in die Kriegswirtschaft wird immer vollständiger, je länger der Krieg dauert. Von zwei Seiten her steigt die Intensität der Kriegsindustrie: Je größer die im Kriege verwendeten Massen werden, desto mehr wachsen die Ansprüche, die an die Rüstungsindustrie gestellt werden, um so mehr Arbeiter werden aber auf der anderen Seite der Industrie

entzogen. So wird in relativ immer größerem Umfange die Industrie eine Kriegsindustrie. Die Geschäfte florieren und eine rasende Konjunkturwelle scheint alle kriegführenden Staaten erfaßt zu haben.

Es entsteht damit — im Gegensatz zu den ersten Wochen des Krieges — für den Laien ein Bild einer blühenden Volkswirtschaft, in der alles hämmert und dröhnt, in der, zunächst in der Rüstungsindustrie, fabelhafte Gewinne erzielt werden, die sich dann durch die ganze Volkswirtschaft fortpflanzen; die Konsumkraft großer Schichten steigt, stillgelegte Produktionen werden wieder lebendig, die Löhne erreichen einen höheren Stand, und erschiene nicht das drohende Gespenst der Hungersnot oder doch der Nahrungsmittelknappheit, man könnte glauben, der Krieg habe neben allen Aktivitäten auch die ökonomische neugeschaffen, die Krisen seien nur der Trägheit des Friedens zuzuschreiben.

Bei unbefangenem Nachdenken müssen wir allerdings sofort das Irrige einer solchen Betrachtung einsehen. Wir brauchen uns nur vorzustellen, daß Deutschland auch ohne Krieg während einer Wirtschaftskrise fünf Millionen Leute, darunter die kräftigsten und tüchtigsten, aus dem Arbeitsmarkt herausnehmen, sie auf Staatskosten von Kopf bis zu Fuß neu kleiden, sie ernähren, täglich mit den kostspieligsten Vergnügungen (Autofahrten, Landpartien, Ausflügen usw.) beschäftigen würde und daß der Staat alle Aufwendungen hiefür auf die Staatskasse übernehmen würde; die eine Hälfte der Bevölkerung würde für die andere arbeiten, der Staat würde alles bezahlen, und je mehr Leute sich zum Müssiggang drängen würden, um so besser würde scheinbar die Volkswirtschaft florieren. Ähnlich ist der gegenwärtige Zustand, da, rein ökonomisch betrachtet, es denselben Effekt hat, ob die fünf Millionen Menschen im Krieg Schlachten schlagen, oder im Frieden nichts tun. So ist die jetzige „Blüte der Volkswirtschaft" tatsächlich beschaffen; alle Industrien, vielleicht mit Ausnahme einiger Baugewerbe und Textilindustrien für Spezialzwecke sind für den Kriegsbedarf umgeformt; ein großer Teil der Industrie ist zur Rüstungsindustrie geworden und durch sie kommt auch der andere Teil wieder in Gang.

Vielleicht könnte dieser blühende Zustand der Volkswirtschaft, die massenhafte Produktion, die Erzielung hoher Gewinne, die

Entfaltung eines intensiven Luxus in breiten Schichten manchen dazu verleiten, an die Rentabilität der Kriegswirtschaft zu glauben. Man könnte meinen, der Abschluß des Krieges werde die Kriegswirtschaft aufheben und die Friedenswirtschaft wieder ins Leben rufen; das Wirtschaftsleben werde automatisch in die früheren Geleise kommen, das Problem liege bloß darin, auch während des Krieges Arbeit zu schaffen und die Wirtschaft im Gang zu halten und der gegenwärtige Krieg habe die Möglichkeit hiefür gezeigt.

Aber gerade das Gegenteil ist richtig: Weil der Krieg so groß und so anspruchsvoll, weil er ein Industriekrieg ist, kann er die ganze Wirtschaft erfüllen, wird die Wirtschaft nicht von ihm niedergeschlagen, sondern zu einem Kriegsinstrument umgeformt und als solches benützt. Aber was bedeutet nun diese Umformung volkswirtschaftlich?

Zunächst die Mobilisierung der wirtschaftlichen Kräfte für den Krieg. Diese wirtschaftliche, wenn man so sagen kann, die produktionelle Fundierung des Krieges ist im breitesten Umfang nur im Industriestaat möglich. Die Eigentümlichkeit des Industriestaates ist, daß er Reichtum besitzt, welcher für den Krieg verwertbar ist. Er hat alle industriellen Möglichkeiten in sich, um den Krieg zu führen, Arbeitskräfte, Rohstoffe und selbst Altmaterial. Die Entfaltung der Produktivkräfte im Industriestaat bedeutet auch die Möglichkeit, die Wirtschaft für den Krieg zu mobilisieren. Der Agrarstaat muß bald zu den Zöpfen und Eheringen greifen, während Deutschland unter Umständen die Kochgeschirre und die Kupferbestandteile der Maschinenanlagen für Granaten einschmelzen könnte oder müßte.

Der Industriestaat kann zwar unendlich mehr im Kriege leisten als der Agrarstaat, er kann sich aber auch unendlich mehr verausgaben. Und darin steckt das Geheimnis der Kriegswirtschaft, deren ökonomischer Charakter im Rahmen der kapitalistischen Wirtschaft noch kurz angedeutet sei.

Auch die Wirtschaft im Kriege vollzieht sich in ökonomischen Kategorien: Kapital wird verbraucht, Arbeitslöhne werden gezahlt, Profit wird erzielt. Der Industriestaat verausgabt sich also auch im Kriege in den bisherigen ökonomischen Formen der Produktion und des Profits — weil eben Produktion in unserer Wirtschaftsordnung anders gar nicht möglich ist. Das verleitet dazu, diese

Produktion mit der regulären Gütererzeugung gleichzusetzen, während hier ökonomisch doch etwas wesentlich anderes vorliegt als sonst in der regulären Wirtschaft.

Gehen wir von der Rüstungsindustrie im Frieden aus. Deren Stelle im Zirkulationsprozeß kann folgendermaßen bestimmt werden: Der Kaufpreis für ihre Erzeugnisse — Kanonen, Munition, Uniformen, Festungsbauten — steht nicht in einem Warenzirkulationsprozeß, er ist nicht ein Äquivalent z. B. für die Leistung der Personen, welche die Uniformen, Munition usw. konsumieren. Es findet also eine Aussonderung aller Rüstungsprodukte aus dem Warenzirkulationsprozeß statt. Das für diese Produktion notwendige Geld muß, da es nicht aus einem ökonomischen Prozeß stammt, anderweitig gegeben sein. Es ist tatsächlich infolge der Steuerleistung vorhanden. Durch den Geldschleier gesehen, bedeutet daher die Rüstungsindustrie einen Abstrich an der nationalen Gesamtproduktion; die Kanonen, Munition usw. tauschen sich realiter im Zirkulationsprozeß gegen alle die Waren aus, welche die Rüstungsindustriellen, ihre Arbeiter, Angestellten usw. als Gegenwert ihrer Produkte konsumieren. Der Zirkulationsprozeß im ganzen ist ein dünnerer. Es ist so, als wenn die gesamte Rüstungsindustrie aus der übrigen Volkswirtschaft direkt erhalten würde. Ökonomisch wäre es für den Zirkulationsprozeß ganz das Gleiche, wenn die Rüstungsindustrie gar nichts produzieren würde, der Gesamthaushalt aber mit dem Fakturenbetrag belastet wäre.

Aber nicht nur die Produktivität der Rüstungsindustrie wird der Gesamtgüterausstattung entzogen, sondern sie wird außerdem noch mit einem ihr an Austauschwert äquivalenten Betrag belastet. Da die Rüstungsproduzenten nämlich nicht nur ihre Arbeit „unproduktiv“ verwenden, sondern außerdem im Zirkulationsprozeß dafür Waren eintauschen, auf welche in der Form von Steuern bereits die Gesamtheit aller übrigen Produzenten verzichtet hat, so steht für die Güterversorgung der übrig bleibenden Schichten nicht nur der Wert der hergestellten Rüstungsmaterialien, sondern ein doppelter Betrag weniger zur Verfügung. Das erklärt sich ja ohneweiters daraus, daß normalerweise von den Konsumenten der Rüstungsprodukte (Soldaten, Offizieren usw.) kein Äquivalent der von ihnen verbrauchten Produkte für den Zirkulationsprozeß hergestellt wird. Es muß daher dieses Äquivalent

von anderswoher kommen und es stammt tatsächlich aus der nationalen Gesamtproduktion, die also um das Doppelte des Wertes aller Rüstungsprodukte vermindert zu denken ist.[5])

Es stehen eben, wie gesagt, die Erzeugnisse der Rüstungsindustrie in keinem Austauschprozeß von Ware gegen Waren, sondern sie werden ausgesondert, fallen aus dem Austauschprozeß heraus und ihre Äquivalente werden aus der Produktion genommen.

Das Nämliche, nur in gesteigertem, in gigantischem Umfange, findet während des Krieges statt. Möglichst alles wandelt sich zur Rüstungsindustrie um, ein sehr erheblicher Teil der gesamten Produktion wird damit aus dem Zirkulationsprozeß ausgesondert, die Soldaten und Offiziere, welche diese Produkte verbrauchen, stellen keine Gegenwerte in privatökonomisch verwertbarer Form her, die Rüstungsproduzenten erhalten als Gegenwert Geldzeichen, also Anweisungen auf Zahlungskraft. Es entsteht so überall in der Wirtschaft gesetzlich geschützte Zahlungskraft, welche sich realisieren will, das heißt als Kaufkraft auf den Markt kommt. Dem Verkäufer und Industriellen ist es gleich, ob die Mark, welche ihm als Kaufkraft auf dem Markte gegenübertritt, aus der Produktion von Schrapnells oder aus der von Nähmaschinen stammt, ob aus der Produktion von Getreide für die Zivilbevölkerung oder für das Militär. Während aber der Maschinist, welcher Getreide verzehrt, dafür in der Maschinenfabrik arbeitet und dort ökonomisch bezahlte und verwertete Arbeit leistet, wird das Getreide für den Soldaten aus dem Zirkulationsprozeß ausgesondert und sein Äquivalent muß noch anderswo erzeugt werden, um einen Gegenwert für die Geldzeichen zu schaffen, welche der Lieferant erhält.

Schon die alte, auch die frühere österreichische Kriegswirtschaft kennt diesen Prozeß unter dem Schreckgespenst der Inflation, das heißt der Überfüllung des Umlaufes mit Zahlungsmitteln, mit den bekannten Folgen der Verschlechterung der Währung, der Verteuerung aller Preise. Wir stehen in einem ähnlichen Prozeß; denn wir haben die in die vielen Milliarden gehenden Kriegsausgaben, das heißt Produktionen für Kriegszwecke, die in keinem

---

[5]) Hiebei ist also stets nur der Zirkulationsprozeß theoretisch vorgestellt. Ob und inwiefern doch — außerhalb der Wirtschaft — von Soldaten und Offizieren ein Äquivalent geleistet wird, ob man das als „Versicherungsprämie" auffassen will oder wie immer, ist hiebei gleichgültig.

Austauschprozeß ökonomischer Art stehen. Die Gelddecke wird vermehrt und zugleich die Gütermenge, welche ihr gegenübersteht, vermindert — und das ist im Wesen Inflation. Daß wir davon bisher noch weniger merken, liegt daran, daß die Bargeldwirtschaft, in welche zu Beginn des Krieges die Kreditwirtschaft umgeschlagen ist, größeren Bedarf an Bargeld hat, der nach dem Kriege aufhören muß. Außerdem tritt die Konsolidierung in Anleihen ein: Das Geld wird dadurch wieder aus der Wirtschaft herausgenommen, und es entsteht die der Rüstungsproduktion äquivalente Kaufkraft bloß ratenweise, Jahr für Jahr als Anlehenszinsforderung.

Die Kriegswirtschaft ist daher zu charakterisieren als eine Verminderung der Gütererzeugung bei gleichzeitiger Aussonderung eines Teiles der verminderten Produktion für den Konsum der Rüstungsproduzenten. Die Schwere der Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die Friedenswirtschaft hängt vor allem von den Quantitäten ab, um die es sich im einzelnen Falle handelt. Diese Quantitäten sind ungeheuer groß — in Deutschland betragen die Kriegskosten jetzt schon sicherlich mehr als 13 Milliarden Mark!

Fragen wir nunmehr wie diese Ausbreitung der Rüstungsproduktion vom Standpunkte der künftigen Friedenswirtschaft aus zu beurteilen ist. Damit wird das entscheidend wichtige Problem der Überleitung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft aufgerollt. Das ist gleichbedeutend mit der Frage: Unter welchen Begleiterscheinungen die Kriegswirtschaft in den Friedensprozeß übergehen wird?

Vieles hängt hier von der Dauer und von dem Ausgange des Krieges ab. Nehmen wir zunächst an, daß der Krieg mit unserem Sieg auf der ganzen Linie endigt und daß uns die gesamten Kriegskosten wiedererstattet werden. Das bedeutet, daß die Warenäquivalente für die Rüstungsausgaben respektive für das vom Staate bezahlte Geld von außen einströmen könne. Die Kriegsauslagen waren in diesem Falle nur vorläufige; das in Form der Kriegsentschädigung einströmende Geld macht die Zahlungsbilanz aktiv und gestattet, das Geld wieder auszuführen und dafür Waren hereinzunehmen. Die gemachten Auslagen werden so in natura restituiert, die Retablierung der Ausrüstung und die der Materialaufwendungen aller Art und die Wiederherstellung der verlorenen Arbeitskraft wird möglich.

Für den siegenden Staat ist in diesem Falle kein ökonomisches Problem gegeben. Wohl aber für den besiegten Staat. Darum bietet die Kehrseite dieses Falles sofort das andere Extrem dar. Es besteht darin, daß eine Wiedererstattung der Kriegsauslagen nicht stattfindet — ein Fall, der bei gegenseitiger völliger Erschöpfung immerhin möglich wäre. Wie steht dann die Situation? Was bedeutet dann der Krieg ökonomisch? Daß Materialien, die sonst im normalen Zirkulationsprozeß verwendet worden wären und außerdem noch Beträge für die Preissteigerungen ökonomisch in die Luft gepulvert sind. Um diese Werte und um die Arbeit, die sonst geleistet worden wäre, ist die Volkswirtschaft effektiv ärmer geworden.

Das läßt sich auch im einzelnen zeigen. In den Bergwerken wurde aus Mangel an Arbeitern zumeist nur gefördert, ohne daß der Ausbau neuer Schachte vorgenommen werden konnte; die Maschinenfabriken, wie die gesamte Metallindustrie, arbeiteten für die Rüstungen statt für die weitere Kapitalausstattung der Volkswirtschaft oder für den Export. Die Vorräte an Materialien aller Art werden erschöpft, zum Teil werden Produktivmittel für Kriegszwecke verbraucht (Wagen, Eisenbahnmaterial, Automobile). Die Maschinen werden vernutzt, ohne daß eine äquivalente Quote erzeugt wird. Besonders wichtig ist die Lichtung des Viehstandes. Dazu kommt endlich noch die Zerstörung großer Gütermengen durch die unmittelbare Einwirkung des Krieges. All das bedeutet volkswirtschaftlich, wofern eine Entschädigung durch den feindlichen Staat nicht erfolgt, eine Verminderung der ökonomischen Substanz des kriegführenden Landes, und ihr steht dann eine Schaffung abstrakter Kaufkraft ungefähr im Werte dieser ökonomischen Substanz gegenüber.

Es hat volkswirtschaftlich auch nichts zu sagen, daß einzelne Schichten durch den Krieg bereichert werden. Das ist ein Nebeneffekt, der den angeführten wesentlichen Inhalt des Vorganges, die Gütervernichtung, nicht ändert. Die staatliche Autorität kann den Besitzern der verbrauchten oder zerstörten Güter äquivalente Werte in Form von Geldzeichen zusichern, aber die Realisierung der letzteren ist mit ihrer „Schaffung" noch nicht geschehen, sondern kann erst in der Zukunft erfolgen.

Die Übereignung von Kriegslieferungen gegen Zahlungsmittel

ist trotz ihrer ungeheuren Dimensionen nicht sofort als schwere Störung des Zirkulationsprozesses in die Erscheinung getreten, weil die Bargeldzirkulation mehr Noten im Umlauf braucht und weil die Rückverwandlung der ausgegebenen Zahlungsmittel in eine Anleihe großenteils möglich war.[6]) Wäre die Umwandlung in die Anleihe nicht möglich gewesen, so wäre die grauenhafteste Inflation unvermeidlich. Diese Inflation wäre besonders stark bei wachsendem persönlichem Konsum der Rüstungsproduzenten. Sie wäre aber auch vorhanden, wenn die vom Staat ausgegebenen Zahlungsmittel als Kapital Anlagen suchen würden. In diesem Falle würden flüssige Geldmittel in den Banken zusammenströmen und vergebens nach Verwertung suchen, also auf den Zinsfuß drücken, ohne daß dadurch die Unternehmungslust sonderlich gesteigert werden würde, da während des Krieges Investitionen in größerem Umfange, schon aus Mangel an Material für Maschinen, Bauten usw. unmöglich sind. Es bedeuten daher die Kriegsanleihen auch einen Schutz des Zinsfußes und damit einen Schutz der Leihkapitalrente. Aber trotz dieser Gegentendenzen zeigt die Entwertung der Währung z. B. in Österreich-Ungarn, daß der Prozeß der Inflation doch in einem gewissen Umfange stattfindet.

Soweit die Anleihe reicht, tritt die Kaufkraft, welche als Austausch für Rüstungslieferungen gegeben ist, nicht sofort in Erscheinung, sondern erst nach dem Kriege als Rente der Staatsgläubiger. Diese Rente bedeutet dann: Aus dem Güterstrom zweigt ein viel größerer Teil als in früheren Jahren für die Besitzer der Anleihe

---

[6]) Es soll damit nicht gesagt sein, daß die Anleihe ausschließlich aus den Kreisen der Rüstungsproduzenten gezeichnet wurde. Auch sonst sind in der Volkswirtschaft genügend flüssige Mittel vorhanden, weil ja die Investitionen in allen Industrien abgenommen oder aufgehört haben. Die Anleihe repräsentiert daher wahrscheinlich auch das in Friedenszeiten Anleihe suchende Kapital. Wenn die Überschüsse der privaten Unternehmungen nicht wieder in Erweiterung der Unternehmungen angelegt werden können, verwandeln sie sich in Leihkapital; ein Prozeß, der in der französischen Volkswirtschaft riesige Dimensionen angenommen hat. Dort bedeutet er aber wirklich wachsenden, wenngleich langsamer wachsenden, Reichtum, weil die Anleihe in das Ausland geht, also eine Anweisung auf einen Teil der Güterproduktion des Auslandes darstellt. Bleibt aber die Anleihe im Land, so ist sie „Bezahlen aus einer Tasche in die andere". Zum Teile ist daher der große Umfang der Zeichnungen auf ein Stagnieren der produktiven Kräfte zurückzuführen.

ab und geht direkt an die Rentenbesitzer, so daß jetzt die Zirkulation durch die Arbeitsleistung der gesamten Bevölkerung nach dem Kriege geschlossen ist. Da die Kriegsausrüstung in ökonomischen Formen beschafft wird, so muß ein ökonomisches Äquivalent aus der Gesamtheit heraus geleistet werden. Die Zahlungsmittel sind nur eine vorläufige Erledigung. Wirklich realisiert wird der Gegenwert der Kriegslieferungen erst durch die Produktion im Frieden. Es ist dann so, als ob das Wirtschaftsleben unter höherem Druck arbeiten würde.

Aber es wird vielleicht eingewendet: „Das Geld bleibt doch im Lande, es ist ja nichts verloren gegangen", eine Anschauung, welche man vielfach, namentlich in konservativen Kreisen, aber auch darüber hinaus noch findet. Man könnte etwas paradox geradezu sagen: Um so schlimmer. Denn Frankreich und England haben bei langer Kriegsdauer das Mittel des Staatsbankerotts, ebenso Rußland gegenüber Frankreich. Sie haben die Waren während des Krieges konsumiert und bezahlen sie nicht oder nur teilweise nach dem Kriege. Im Deutschen Reich, welches die ganze Kriegsausrüstung aus eigenen Mitteln aufbringt, ist ein Staatsbankerott gar nicht möglich, das heißt er würde keine Besserung der ökonomischen Situation, sondern nur bedeuten, daß die Gläubiger des Staates keine Bezahlung erhalten. Es würde also auf eine Veränderung in der Einkommensverteilung hinausgehen. Der Staatsbankerott in Rußland bedeutet dagegen, daß im Inland mehr Produkte zur Verfügung stehen. Auch an dieser grotesken und rein utopisch als Illustrationsbeispiel gemeinten Möglichkeit — denn kaum ein Staat wird heute einen Staatsbankerott riskieren — zeigt sich, was von einem leichtfertigen Optimismus zu halten ist. Das Geld bleibt freilich im Lande, aber die Güterausstattung ist konsumiert, weil diese aber von ihren Besitzern nur gegen Geld abgegeben wird, so taucht dieses Geld irgend einmal, in Gänze oder ratenweise, als Kaufkraft notwendig wieder auf und löst Teile aus dem Güterstrom heraus. Aber dann liegt nicht bloß eine Veränderung in der Verteilung vor, sondern gleichzeitig auch eine Verminderung der nationalen Gesamtproduktivität für einige Jahre, also eine doppelte Störung des Zirkulationsprozesses.

Man kann also trotz der glänzendsten Geschäfte der Armeelieferanten die Tatsache, daß alle Volkswirtschaften notwendiger-

weise durch den Krieg ärmer werden, nicht aus der Welt schaffen.

Die Situation nach dem Kriege bedeutet demnach steigende Konzentration bei gleichzeitiger absoluter Verminderung des zur Verfügung stehenden Realeinkommens.[7])

Um diesen Folgen des Krieges zu entgehen, haben manche Staaten in früheren Zeiten nach unglücklichen, kostspieligen Kriegen zum Mittel des Staatsbankerotts gegriffen. Auch die Kürzung des Coupons kann als teilweiser Staatsbankerott aufgefaßt werden, wofern nicht die Form der Konversion gewählt wird. Alle diese Mittel aber werden die modernen Staaten nicht anwenden können. Es ist daher eine Belastung der nationalen Gesamtproduktivität im Ausmaße der Verzinsung und Amortisation der Kriegskosten nicht zu vermeiden.

In der Gütererzeugung während des Krieges für den Krieg zehrt sich so die Volkswirtschaft selbst auf. Je mehr ökonomische Substanz auf Kriegsmaterial verarbeitet wird, desto größer sind die Abstriche, die für die Staatsgläubiger nach dem Kriege gemacht werden müssen, desto größer ist auch die Verminderung der Produktionsmöglichkeiten nach dem Kriege.[8])

Wenn also auch die ganze Industrie in Kriegsindustrie umgewandelt ist und zunächst vorzüglich rentiert, so ist sie doch erst im Frieden realisiert und stabilisiert. So zeigt sich, daß

---

[7]) Natürlich nur unter sonst gleichen Umständen. Eine gesteigerte Produktion nach dem Kriege kann also allerdings ein wirkliches Herabgleiten der Versorgung vermindern oder ausgleichen. Aber dann liegt eben die Wirkung des Krieges in der gesteigerten Anspannung und eine Minderversorgung ist nicht weniger gegeben; denn ohne den unproduktiven Kriegskonsum wäre bei gleichen Umständen, das heißt bei ebenfalls gesteigerter Anspannung die Versorgung eine weitaus reichlichere.

[8]) Anders als die Rüstungsindustrie ist die Erzeugung von Liebesgaben zu beurteilen. Denn diese stehen in einem geschlossenen Austauschprozeß; hier findet nicht Bezahlung mit Zahlungsmitteln, sondern mit Waren statt, weil die Liebesgaben aus privatwirtschaftlichem Einkommen bezahlt werden. Der Käufer der Liebesgaben ist zugleich Produzent und erzeugt seinerseits die Äquivalente für die Produkte, welche er ins Feld schickt. Soweit die Industrie Liebesgaben herstellt, besteht daher ein geschlossener, realer Zirkulationsprozeß. Die Bedeutung der Feldpost als wesentliche ökonomische Institution begreift sich in diesem Zusammenhang. Zugleich aber wird klar, welche Versäumnisse hier zu beklagen sind. Denn eine bessere Organisation der Feldpost hätte der deutschen Industrie einen guten Teil der anfänglichen Deroute ersparen können.

noch in höherem Maße, als man gewöhnlich annimmt, der Krieg ökonomisch nichts Positives bedeutet. Er hat lediglich die Erscheinungsform des Wirtschaftsprozesses, ist aber nicht selbst Wirtschaft, das heißt Bedürfnisbefriedigung im Rahmen des normalen volkswirtschaftlichen Prozesses. Er kann nur privatwirtschaftlich rentabel sein. Aber auch die privatwirtschaftliche Realisierung ist erst im Rahmen der Friedenswirtschaft möglich und von deren Produktivität abhängig.

Diese eigentlich selbstverständlichen Auseinandersetzungen könnten vielleicht deshalb hie und da einem Widerspruch begegnen, weil frühere Kriege selten deutlich derartige Konsequenzen hatten, wie sie hier angedeutet wurden. Dabei wird vergessen, daß die Kriege früherer Zeit, ja selbst noch gewissermaßen der deutsch-französische Krieg, nicht Industriekriege in unserem Sinne, sondern Agrarkriege waren. Nunmehr ist die Industrie das Material des Krieges, das heißt sie kann in ihm verarbeitet werden, und die ganze Realisierung dieser Verarbeitung als privatwirtschaftliches Geschäft liegt in der Zukunft.

Eine bis jetzt hie und da zu beobachtende Tatsache mag in etwas grotesker Weise veranschaulichen, wie die Einwirkung des Krieges auf die Wirtschaft gedacht werden kann: In der Wirtschaft der bäuerlichen Bevölkerung Österreichs haben sich bereits beträchtliche Geldsummen angesammelt. Der Verkauf von Überschußgetreide, die Requisition von Pferden und Vieh usw. haben die Bevölkerung bereichert. Die neue Wirtschaftsperiode beginnt, die Bauern sind alle „reicher“ als je zuvor. Aber wenn man sie nach ihrer Wirtschaft fragt, weisen sie mit verächtlicher Gebärde auf die „Päckchen Papier“ hin, die sie im Hause haben und die ihnen doch nicht gestatten, Saatgetreide und Spannvieh anzukaufen und Arbeitskräfte zu mieten. Die Wirtschaft ist „ausverkauft“, aber nicht innerhalb, sondern außerhalb des Zirkulationsprozesses und daher ohne gleichzeitige Erzeugung von Gegenwerten. Ein Symptom für einen analogen Tatbestand ist es, wenn die Kapitalisten in Österreich-Ungarn krampfhaft nach Anlage ihrer überflüssigen Kapitalien suchten. Das Zuströmen von Kapital in Banken und Kassen ist kein günstiges Zeichen, sondern verrät, daß die Schwierigkeiten, die „Kriegswerte“ zu realisieren, bereits begonnen haben. Die Preisrevolution hat schon, namentlich in Österreich-

Ungarn, eingesetzt und äußert sich darin, daß keine Kapitalgüter auf dem Markte sind — während sie zu Kriegsbeginn in Massen verkäuflich waren — und daß man zu den alten Formen der Thesaurierung, Ankauf von Schmuck u. dgl. zurückkehrt.

Wenn wir daher das Wesentliche in der Beziehung Krieg und Wirtschaft, diesmal aber nicht von der Seite des Krieges, sondern der Wirtschaft her gesehen, feststellen wollen, so müssen wir — mit aller Reserve, die gegenüber einem noch im Flusse befindlichen Ereignis so ungeheuerlichen Umfanges geboten ist — sagen: Der Krieg ist in seiner heutigen Erscheinungsform, in seiner Eigenart, die schwerste Gefahr für die Wirtschaft. Und zwar deshalb, weil er nicht nur durch die Wirtschaft getragen wird, sondern weil er die Wirtschaft als sein Material verwendet.

Schwieriger als diese Grundlinie sind die Einzelheiten des Zirkulationsprozesses nach dem Kriege abzusehen; sie hängen von verschiedenen Momenten ab. So davon, welche Schichten als Repräsentanten der neuen Kaufkraft auf dem Markte erscheinen werden, und worauf sich ihre Nachfrage richten wird, ferner von der Organisation des Arbeitsmarktes; ob die aus dem Kriege zurückkehrenden Massen wirklich untergebracht werden können; davon, ob die Anlage des vorhandenen überschüssigen Kapitals, das heißt die Produktion von Produktionsmitteln, welche während des Krieges pausiert hat, in derselben Richtung erfolgt, als es die Nachfrage erfordert; von der Größe des öffentlichen Bedarfes nach dem Kriege. Es handelt sich nach dem Kriege im Wesen also darum: Den Ausbau der Wirtschaft, die Verbreiterung ihrer produktiven Basis in harmonischer Weise, das heißt harmonisch mit dem verschiedenen Einkommenaufbau und der zu erwartenden Nachfrage vorzunehmen, was sowohl ein Problem der Kapitalanlagen als der Organisation des Arbeitsmarktes ist. Man muß aber erkennen, daß hier ein Problem vorliegt, und daß es darin besteht, die Titel auf Reichtum, auf Gütermengen zu realisieren, die während des Krieges in so reichlichem Maße geschaffen wurden. Nun könnte man meinen, forcierte Produktion an sich werde eben die Gütermengen schaffen; die Nachfrage, sei es nach Kapitalgütern, sei es Fertigprodukten, schaffe sich schon die Güter; im Endeffekt stünden wir dann doch vor einer Hochkonjunktur, und da wir auch während des Krieges eine gute Konjunktur hatten,

sei dieser im Wesen ökonomisch nicht schädlich gewesen. Eine solche Anschauung übersieht indessen, daß forcierte Produktion an sich noch nicht genügt, erfolgt sie doch zum Teil als Gegenwert gegen Rohstoffbeschaffung; daß sie ferner auf den wesentlichen Bedarf nach dem Kriege orientiert sein muß, endlich daß die Verteilung der Produkte eine andere sein wird, daß vielleicht arbeitsloses Einkommen, Rente geschaffen ist, mit starkem Anreiz zur Rentnerexistenz und dem damit gegebenen Druck auf die Produktivität. Es sind also doch sehr wesentliche Verschiebungen eingetreten, die wiederum ein organisierendes Eingreifen in die Wirtschaft notwendig machen würde. Auch die Überleitung in die Friedenswirtschaft bedarf einer sozialisierenden Tätigkeit. Diese müßte sogar tiefer greifen als der „Kriegssozialismus". War doch der letztere durch die Gunst der Umstände — zahlreiche Kriegsbestellungen, Liebesgaben — aus der Umschaltung der Nachfrage von selbst gegeben, zum Teil waren es ja überhaupt bloß Verwaltungsprobleme (Verteilung vorhandener Vorräte). Schwieriger wird die Rückbildung sein. Sie bedeutet Weiterbau und Aufbau der Volkswirtschaft, Hinlenkung der ökonomischen Kräfte auf den richtigen Ort, Beeinflussung der Preisbewegungen, um trotz wesentlicher Einkommensverschiebungen den Produktionsprozeß zu ermöglichen.

Es ist sehr fraglich, ob man eine solche Umbildung der Privatinitiative ohneweiters überlassen kann? Denn es entsteht die Gefahr einer ungleichmäßigen Revolutionierung der Kaufkraft. Es könnte dann kommen, daß die Mark der breiten Massen mehr entwertet wird als die der oberen Schichten, es könnte sich die Tendenz der Kaufkraftverschiebung, wie wir sie bereits in den letzten Wirtschaftsperioden hatten, verschärfen. Es wäre nur ein unvollkommener Ausgleich darin gelegen, daß weitere Schichten während des Krieges kapitalisieren konnten, daß Kriegslieferungen und Kriegsleistungen zur Anhäufung von Sparkapitalien in breiten Schichten geführt haben. Denn deren Ergebnis, die Renten, bleiben natürlich noch weit zurück hinter der Kaufkraftentwertung des Nominaleinkommens. Zu Beginn des Krieges war das Problem, die Wirtschaft überhaupt im Gang zu erhalten oder wieder in Gang zu bringen. Nach dem Krieg handelt es sich um einen sachgemäßen Aufbau und um die Erweiterung der Volkswirtschaft.

Diese Aufgabe ist um so schwieriger, als ja die Kontinuität mit den früheren Wirtschaftsperioden unterbrochen ist, und als man vielfach mit ganz neuen Daten zu rechnen haben wird. Eine öffentliche Organisation der Wirtschaft könnte diese zur Verfügung haben. Die private Initiative aber wird schwerlich ohne bedenkliche Störungen über diese Zwischenzeit hinwegkommen.

Diese Feststellung besagt natürlich gar nichts gegenüber der Tatsache des Krieges an sich. Wenn das Ziel des Krieges so hoch steht, daß alles darangesetzt werden muß, es zu erreichen, dann wird man auch vor der teilweisen Hingabe wirtschaftlicher Kraft nicht zurückschrecken dürfen.

Gerade dieses Verhältnis von Krieg und Wirtschaft kann aber für die Folgezeit vielleicht von besonderer Bedeutung werden. Einmal haben in einem denkbar größten Umfange nicht die wirtschaftlichen Interessen die Linie des Geschehens gezeichnet, so sehr auch im einzelnen wirtschaftliche Sonderinteressen auf ihre Rechnung gekommen sein mögen. Können aus dieser Tatsache nicht alle Bestrebungen, welche die Volkswirtschaft bloß als Mittel zum Zweck, nicht als Selbstzweck ansehen, eine Stärkung ihrer Position erfahren? Hat der Staat jetzt die Wirtschaft für einen außerwirtschaftlichen Zweck gebraucht, so kann man sich nach dem Kriege fragen: Gibt es nicht noch andere als diese politischen Zwecke, welche den wirtschaftlichen Interessen vorgehen? Und man wird vielleicht nicht mehr ohneweiters die Produktivität einer Wirtschaftsverfassung als das entscheidende Kriterium ansehen und der Frage zugänglicher sein: Welches sind die weiteren Zwecke, die wir in der Volkswirtschaft realisieren wollen und welches die Mittel, die dahin führen?

Theoretische Bemerkungen zur gegenwärtigen Teuerungs- und Approvisionierungsfrage in Österreich.[1]

Von Privatdozent Dr. **Franz Žižek.**

Einleitung (S. 382); Ursachen der Preissteigerungen (S. 383); Beurteilung der Preissteigerungen (S. 395); Die neueste Wirtschaftspolitik (S. 398); Maßnahmen zur Vermehrung des Güterangebotes (S. 399); „Macht oder ökonomisches Gesetz“ auf dem Gebiete der Preispolitik (S. 402); Gerichtliche Bestrafung der Preistreiberei (S. 406); Höchstpreise (S. 421); Örtlich beschränkte gemeinwirtschaftliche Approvisionierung (S. 444); Ausgleichung und einheitliche Verteilung der Vorräte der Volkswirtschaft (S. 450); Verbrauchsregelung (S. 483); Schlußwort (S. 492).

Seit Ausbruch des Weltkrieges hat sich eine Reihe von neu- und eigenartigen wirtschaftlichen Erscheinungen gezeigt und außergewöhnliche wirtschaftspolitische Maßnahmen wurden vielfach von der öffentlichen Gewalt ergriffen. Mit allen diesen Tatsachen haben sich naturgemäß in erster Linie die Praktiker des Wirtschaftslebens, Interessenten und Staatsmänner, beschäftigt. Aber auch die Wirtschaftswissenschaft, die ökonomische Theorie im Gegensatz zur ökonomischen Praxis, kann wohl an alledem nicht gleichgültig vorübergehen. Sie hat die Aufgabe, die neuen Erscheinungen nach ihren wesentlichen Merkmalen zu klassifizieren, die neuen Entwicklungen nach Ursachen und Wirkungen theoretisch zu erfassen, die wirtschaftspolitischen Neuerungen von ihrem Standpunkt aus zu überprüfen. Dabei kann die Nationalökonomie ihr Lehrgebäude nach vielen Richtungen ausgestalten und bereichern; denn die neueste wirtschaftliche Entwicklung berührt nicht nur zahlreiche einzelne Teilgebiete der Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik, sondern die Prinzipien selbst der Wirtschaft, das Verhältnis von privatwirt-

[1]) Abgeschlossen (einschließlich der Nachträge) am 5. Dezember 1915.

schaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Organisation, Berechtigung und Grenzen der staatlichen Intervention und ähnliches. Für eine definitive wissenschaftliche Bearbeitung der neuesten wirtschaftlichen Entwicklung ist der Zeitpunkt wohl noch nicht gekommen; vielleicht wird eine ganze Generation von Nationalökonomen vonnöten sein, das ungeheuere Material zu bewältigen.[2])

Den Bemerkungen, mit denen der Schreiber im folgenden — mit Beschränkung auf das Gebiet der Teuerungs- und Approvisionierungsfrage — zur großen Aufgabe beizutragen versucht, liegt vor allem die Tendenz zu Grunde, in der Mannigfaltigkeit der tatsächlichen Erscheinungen bedeutungsvolle Typen festzustellen und diese mit den theoretischen Lehrsätzen der Nationalökonomie in Beziehung zu setzen — die Theorie zur richtigen Beurteilung des komplexen neuesten wirtschaftlichen Lebens, dieses zur Ausgestaltung der Theorie zu verwerten.

Vor allem gilt es, die Ursachen der großen Preissteigerung fast aller Waren[3]) zu erforschen, wodurch erst die Grundlagen für eine richtige Preis- und Approvisionierungspolitik gewonnen werden können.[4]) Als Ursachen kommen einerseits Ver-

---

[2]) Schon hat beispielsweise der „Verein für Sozialpolitik" die Vornahme kriegswirtschaftlicher Untersuchungen größeren Umfanges im Grundsatz beschlossen.

[3]) Über das Ausmaß der Preissteigerung vgl. insbesondere die preisstatistischen Nachweisungen in Nr. 1 des 17. Jahrganges (Juli 1915) der „Statistischen Nachrichten aus dem Gebiete der Landwirtschaft" (herausgegeben von der k. k. statistischen Zentralkommission).

[4]) Auf die Notwendigkeit der Erforschung der Ursachen der Preissteigerung wurde bereits von verschiedener Seite, insbesondere auch im Deutschen Reichsrat, hingewiesen; am 19. August 1915 betonte der Staatssekretär Dr. Delbrück die Schwierigkeit des Gegenstandes. Wir fassen hier lediglich die generellen, gewissen nationalökonomischen Kategorien entsprechenden Ursachen ins Auge, nicht die konkrete Verursachung der Preissteigerung bestimmter einzelner Waren. Vorwiegend mit letzterem Problem haben sich wohl die „Preisprüfungsstellen" „zur Schaffung von Unterlagen für die Preisregelung der Gegenstände des notwendigen Lebensbedarfs und zur Unterstützung der zuständigen Stellen bei der Überwachung des Verkehrs mit diesen Gegenständen" zu beschäftigen, welche die Verordnung des Deutschen Bundesrates vom 25. September 1915 geregelt hat. Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sind verpflichtet, andere Gemeinden berechtigt, solche Preisprüfungsstellen zu errichten, die zur Hälfte aus Personen aus dem Kreise der Warenerzeuger, Groß- und Kleinhändler, zur anderen Hälfte aus unbeteiligten Sachverständigen und Verbrauchern bestehen. Auch für das Reichsgebiet wurde eine Preisprüfungsstelle in Berlin errichtet, die vor allem den Reichskanzler zu

änderungen auf Seite des Preismaßstabes — also eventuelle Geldentwertung — und andrerseits Veränderungen auf Seite der Güter (zum Beispiel erhöhte Produktionskosten, Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage) in Betracht. Fassen wir zunächst die erstere Frage ins Auge.

Bei der Untersuchung der Frage, ob die große gegenwärtige Preissteigerung auf Geldentwertung beruhe, müssen wir allerdings der späteren Untersuchung der auf Seite der Güter vorhandenen Preissteigerungsursachen insoweit vorgreifen, als wir hier bereits vorausschicken, daß es außer Zweifel steht, daß in den Preisbestimmungsgründen auf Seite der Güter Veränderungen, und zwar in der Richtung einer fast allgemeinen Preissteigerung, eingetreten sind. Eben aus dieser Tatsache ergibt sich zunächst neuerdings die Lehre, daß die in der Literatur nicht immer gemachte Unterscheidung von „äußerem" und „innerem objektiven Tauschwert des Geldes" unbedingt notwendig ist; jedenfalls bietet sich uns jetzt ein neues empirisches Beispiel für den Unterschied dieser zwei Begriffe. Manchmal wird nämlich einfach folgendermaßen argumentiert: die Faktoren auf Seiten der Güter werden normalerweise bei manchen Waren ein Steigen, bei anderen Waren ein Sinken der Preise hervorrufen; berechnet man daher das Preisniveau und seine Bewegungen für alle Güter zusammen — zum Beispiel nach der Methode der Index Numbers —, so werden sich die von Seiten der Waren herrührenden Veränderungen mehr oder weniger kompensieren; zeigen sich gleichwohl Veränderungen im Gesamtpreisniveau, so wird man diese mit großer Wahrscheinlichkeit entsprechenden Veränderungen des Geldwertes zuschreiben können. Bei dieser Argumentation werden der äußere Geldwert, das ist die in Waren ausgedrückte Kaufkraft des Geldes, und der innere Geldwert, der lediglich durch die Bestimmungsgründe auf Seiten des Geldes determiniert wird, nicht auseinander gehalten; aus Veränderungen des ersteren wird ohneweiters auf Veränderungen des letzteren geschlossen. Tatsächlich können aber auf Seite der Waren Faktoren auftreten, die allgemein in derselben Richtung wirken; v. Philippovich hat als solchen Faktor beispielsweise

beraten hat. Ähnliche Aufgaben wie die deutschen Preisprüfungsstellen hätten die „Preisermittlungskommissionen" zu erfüllen, die in Österreich von verschiedenen Seiten gefordert werden.

die Verbilligung des Transportes erwähnt[5]), nach v. Wieser[6]) könnte die in den letzten Jahren (vor dem Kriege) eingetretene Teuerung nicht nur von einer Depreziation des Geldes, sondern auch zum Beispiel von der zunehmenden Steuerlast und der Wirksamkeit des Gesetzes vom abnehmenden Bodenertrag herrühren. Ähnlich treten nunmehr auch seit Ausbruch des Krieges auf Seite der Güter Faktoren auf, die mehr oder weniger bei allen Waren in derselben Richtung auf den Preis einwirken (insbesondere Erhöhung der Produktionskosten, Abnahme des Angebotes im Verhältnis zur Nachfrage); mit Rücksicht auf die mehr weniger allgemeine Preissteigerung hat die Kaufkraft — der äußere Tauschwert — des Geldes zweifellos stark abgenommen, wir können aber daraus nicht ohneweiters auf Veränderungen des inneren Geldwertes schließen, die Bewegung des Preisniveaus kann vielmehr auch lediglich von der Güterseite — ohne Veränderung des inneren Geldwertes — herrühren. Die neueste Entwicklung macht es wieder augenfällig, daß der innere Tauschwert des Geldes, wie Menger[7]) betont hat, in der Tat nicht ein statistisches, sondern ein analytisches Problem darstellt; es gilt, die auf Seiten des Geldes in Frage kommenden Wertbestimmungsgründe zu untersuchen.[8])

Wenn man in diesem Sinne die allfälligen Veränderungen des inneren objektiven Tauschwertes des Geldes zu ermitteln trachtet, bildet die Tatsache der allgemeinen Preissteigerung lediglich ein Verdachtsmoment, aber noch keinen Beweis. Allerdings sind auch teilweise solche Waren im Preise gestiegen, bei denen auf der Warenseite liegende Gründe der Preissteigerung kaum möglich erscheinen — so zum Beispiel Exportartikel, deren Ausfuhr jetzt stark eingeschränkt ist; allein ein solcher negativer Beweis ist zumeist — zum Beispiel wegen der immerhin gestiegenen Produktionskosten — nur sehr schwer zu erbringen. Entscheidend ist, ob sich Geldmenge und Geldbedarf, beziehungsweise ihr Verhältnis, im Vergleich zum Zustand vor dem Kriege, verändert haben. Sicher ist nun, daß Geldmenge und Geldbedarf

---

[5]) Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 9. Aufl., S. 308.

[6]) Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft, in Grundriß der Sozialökonomik, S. 329.

[7]) S. den Artikel „Geld" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

[8]) Vgl. auch von Wieser, a. a. O. § 55, Die Messung des Geldwertes.

gewachsen sind; in welchem Ausmaße, läßt sich nicht genau sagen. Wir wissen weder, wieviel Banknoten emittiert wurden, noch wieviel Banknoten anläßlich der Einzahlung der Kriegsanleihen an den Staat, beziehungsweise an die Notenbank zurückgeflossen sind. Der Geldbedarf ist gewachsen, da der Barverkehr jetzt eine bedeutend größere Rolle spielt als vor dem Kriege, da durch Thesaurierungen die durchschnittliche Umlaufgeschwindigkeit des Geldes abgenommen hat — wenn sie auch vielleicht aus anderen Gründen wuchs —, insbesondere aber erhöht auch die Preissteigerung selbst wieder den Geldbedarf. Hervorragende Fachmänner, wie Landesberger, Federn haben daher — allerdings sind seither schon wieder einige Monate verflossen — die Ansicht vertreten, daß eine eigentliche Geldentwertung nicht vorliege; der hohe Kurs ausländischer Valuten und Wechsel sei nicht auf valutarische Gründe, sondern lediglich auf den Mangel an ausländischen Zahlungsmitteln zurückzuführen.[9])

Während somit zweifelhaft ist, ob eine eigentliche Geldwertveränderung die Preise beeinflußt, steht außer Zweifel, daß auf Seite der Güter preissteigernde Momente wirken; welcher Art sie sind, darüber herrschen allerdings sehr verschiedene Ansichten: Von der fatalistischen Zurückführung der neuesten „Teuerung" auf unabwendbare, durch den Krieg gegebene ökonomische Tatsachen bis zum entgegengesetzten Extrem, wonach lediglich verbrecherische Gewinnsucht und Ausbeutung zu Grunde liege.

Wenn Produzenten oder Händler eine Preissteigerung ihrer Waren motivieren — es liegen zahlreiche derartige Enunziationen vor — so berufen sie sich in der Regel auf die gestiegenen Produktionskosten[10]): Die Roh- und Hilfsstoffe seien teurer geworden, besonders jene, die aus dem Auslande bezogen werden;

---

[9]) Zum ausschließlichen Zwecke der Beschaffung ausländischer Zahlungsmittel — namentlich für die staatlichen Zahlungen für aus dem Auslande bezogene Heeresmaterialien und im Ausland zahlbare Kupons — haben Österreich und Ungarn bekanntlich seit Ausbruch des Krieges zweimal „Markanleihen" in Berlin aufgenommen; Deutschland verfolgte denselben Zweck mit einer Anleihe in New York. Auch die feindlichen Staaten nahmen Anleihen desselben Charakters in England und in den Vereinigten Staaten von Amerika auf. In Österreich-Ungarn werden angeblich auch gewisse Exporte, z. B. von Zucker, hauptsächlich zum Zwecke der Verbesserung der Zahlungsbilanz gestattet.

[10]) Veränderungen des Geldwertes werden fast nie als Argument angeführt.

diese würden jetzt überdies durch höhere Fracht- und Versicherungsspesen sowie durch die Preissteigerung der auswärtigen Zahlungsmittel verteuert, die Arbeitslöhne seien gestiegen usf. Unseres Erachtens fällt jedoch mehr noch ins Gewicht, daß das Produktionskostengesetz selbst jetzt auf vielen Gebieten ausgeschaltet ist und lediglich das Verhältnis von Angebot und Nachfrage entscheidet. Das Produktionskostengesetz gilt bekanntlich nur für „beliebig vermehrbare" Güter[11]), wozu man außer den beliebig produzierbaren auch die beliebig durch Einfuhr beschaffbaren Güter rechnen kann. Gegenwärtig sind jedoch zahlreiche früher beliebig vermehrbare Güter infolge der Unterbindung der Einfuhr dieser Güter selbst oder der zu ihrer Erzeugung nötigen Stoffe aus der Kategorie der „beliebig vermehrbaren" Güter ausgeschieden. Bei den Gütern, die man immerhin noch im Sinne der Theorie als „beliebig vermehrbare" auffassen kann — die Grenzen sind ja fließend — sind in der Tat die entscheidenden Reproduktionskosten in der Regel gestiegen, das heißt die „Vermehrung" kann nur mit erhöhten Kosten erfolgen, und die Preise richten sich nicht nach den niedrigsten, sondern nach den höchsten Reproduktionskosten der zur Versorgung des Marktes noch notwendigen Güter.

Bei den überhaupt oder doch gegenwärtig nicht als „beliebig vermehrbar" anzusehenden Gütern entscheidet im freien Wirtschaftsverkehr — unabhängig von den Produktionskosten — das Verhältnis von Nachfrage und Angebot. Quantitative Verschiebungen in diesem Verhältnisse waren es, die bei nicht beliebig vermehrbaren Gütern vielfach zu Preissteigerungen geführt haben, welche die eventuelle Zunahme der Produktionskosten weit überstiegen und sich durch diese nicht erklären lassen. Wenn auch in solchen Fällen die Verkäufer sich oft auf gestiegene Produktionskosten berufen, so versuchen sie damit lediglich der jetzt stark verbreiteten Auffassung Rechnung zu tragen, daß Konjunkturgewinn unter den heutigen Verhältnissen zu verpönen sei. Die Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage — Rückgang des Angebots und Zunahme der Nachfrage — waren bei

[11]) „Beliebig vermehrbar" bedeutet nach Lexis „in gleichem Schritte mit der Nachfrage vermehrbar", nach v. Philippovich umfaßt der Begriff solche Güter, „die jederzeit in einer den tatsächlichen Bedürfnissen angepaßten Menge hergestellt werden können".

sehr vielen Waren namentlich durch die Beeinträchtigung des auswärtigen Handels und durch erhöhten Bedarf für die Ernährung und Ausrüstung des Heeres verursacht; hiezu kommen vielfach noch weitere ursächliche Momente.[12])

Eine besonders starke Preissteigerung mußte bei jenen Gütern eintreten, die gar keiner Vermehrung fähig sind; hieher gehören namentlich alle jene Importartikel, deren Einfuhr jetzt durch Ausfuhrverbote der Produktionsländer, durch die von den Weststaaten verhängte „Blockade“ oder durch eigenes Einfuhrverbot[13]) unterbunden ist. Auch Getreide und Mehl, Kartoffeln usw. sind in der Zeit von einer Ernte bis zur nächsten als unvermehrbar anzusehen. Besonders hoch mußten ferner namentlich die Preise der unentbehrlichen Artikel, vor allem der Lebensmittel der breiten Volksmassen, steigen. Die Preissteigerung führt bei solchen Existenzbedürfnisse befriedigenden Gütern nicht wie bei entbehrlichen Gütern relativ rasch automatisch eine Einschränkung der Nachfrage herbei, durch die Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht gelangen und der Preissteigerung Einhalt geboten wird. Bei den unentbehrlichen Bedarfsartikeln können sich die Kauflustigen vielmehr nicht ohneweiters von der Nachfrage zurückziehen, sie setzen diese, unter Einschränkung der Befriedigung sonstiger Bedürfnisse, auch bei gestiegenen Preisen fort — um diese immer weiter in die Höhe zu treiben. Eine Grenze bildet allerdings die Einkommenshöhe in den breiten Volksklassen; gerade diese — die Höhe des Nominaleinkommens — ist aber bei uns in den letzten Monaten in der Arbeiterklasse, wenn auch nicht gleich-

---

[12]) Beim Getreide z. B. änderte sich im Erntejahr 1914/15 das Verhältnis von Angebot und Nachfrage namentlich durch folgende Momente: Einerseits — auf der Seite des Angebotes — minder gute Ernte, Zugrundegehen von Vorräten durch den Krieg, Verderben von solchen bei Privaten, Ausfall der Ernte eines Teiles von Galizien, fast gänzlicher Wegfall der Einfuhr aus dem Auslande, für Cisleithanien überdies Suspendierung des freien Getreide- und Mahlproduktenbezuges aus Ungarn; andererseits — auf der Seite der Nachfrage — vermehrter Bedarf des Heeres, Bedarf für Kriegsgefangene und Flüchtlinge.

[13]) Österreich und Ungarn haben bisher lediglich die Einfuhr gewisser Luxusprodukte des feindlichen Auslandes (Seidenwaren, Damenhüte, Schmuckfedern, Spitzen, Parfümeriewaren, Schaumwein und ähnliche Artikel) unter dem Gesichtspunkte der Vergeltung ausdrücklich verboten; hiezu kommt jedoch das allgemeine Verbot von Zahlungen an das feindliche Ausland.

mäßig, so doch fast allgemein erheblich gestiegen, da der Arbeitermangel Lohnerhöhungen zur Folge hatte. Durch diese wurde aber die Arbeiterschaft immer neuerdings in die Lage versetzt, ihre Nachfrage auszuüben und dadurch — theoretisch betrachtet — immer neuerdings zur Preiserhöhung beizutragen.

Die Nachfrageseite war ferner auch dadurch besonders geeignet starke Preissteigerungen hervorzurufen, daß in ihr der private Bedarf, der Bedarf zahlreicher Gemeinden, die für ihre Bewohner vorzusorgen bestrebt waren, und der Bedarf der Heeresverwaltung, letzterer besonders intensiv und mit besonderer Zahlungskraft ausgestattet, konkurrierten.

Die Extensität und namentlich die Intensität der Nachfrage wurden endlich durch psychologische Momente auf Seite der Kauflustigen vielfach sehr gesteigert: die Besorgnis, die Versorgung könnte in der Folge noch schwieriger werden, führte zu Angstkäufen, zur übermäßigen und vorzeitigen Deckung voraussichtlichen späteren Bedarfes, zur fast unbegrenzten gegenseitigen Überbietung, zur fast widerstandslosen Bewilligung auch offenbar übermäßiger Preisforderungen. Man hat für diesen Zustand mit Recht den Ausdruck „Käuferpsychose" geprägt. Der volkswirtschaftliche Markt ist infolge dieser Umstände mehr als je „ungeordnet" im Sinne v. Wiesers[14]); eine Art Panik der Nachfrage führt zu Zufallspreisen weit über dem der wahren Lage entsprechenden Niveau und selbst überschüssiges Angebot übt oft keinen Druck auf die Preise aus. Hiezu kommt, daß die Marktpreisbildung auf manchen Gebieten durch äußere Umstände ausgeschaltet ist: fast alle Warenbörsen Österreichs, insbesondere die Wiener Warenbörse, sind gleich den Effektenbörsen geschlossen, an der Börse für landwirtschaftliche Produkte traten an die Stelle der freien Marktpreisbildung zum Teile Höchstpreise, im übrigen finden in und außerhalb der Börse nur relativ wenig Umsätze statt.

Vielfach wird in der Bevölkerung und in der Literatur als Grund der Preissteigerungen — oder doch vieler derselben — angeführt, daß jetzt — in der Sprache unseres Faches ausgedrückt — Monopolpreisbildung sehr verbreitet sei; Monopolisten sind nach dieser Anschauung in der Lage, höhere Preise zu diktieren

---

[14]) A. a. O. S. 264.

als den Produktionskosten und auch dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage entsprechen würde. In welchem Umfange sind durch die Kriegsverhältnisse Monopole oder monopolähnliche Verhältnisse entstanden? Sehr weit geht Kulemann[15]), der annimmt, daß schon durch den Wegfall der ausländischen Konkurrenz für die inländischen Besitzer der vorhandenen Bedarfsgegenstände ein „uneigentliches Monopol“ entstehe. Der österreichische Oberste Gerichtshof meinte in seinem die „Preistreiberei“ betreffenden Urteil vom 16. März 1915, die jetzigen Markt- und Tagespreise von unentbehrlichen Gegenständen seien mehr weniger alle nicht das Ergebnis eines normalen wirtschaftlichen Verkehres, sondern „durch die Willkür der Verkäufer bestimmte Preise“; der Wettbewerb unter den Verkäufern sei fast ganz aufgehoben, der psychische Einfluß der Furcht vor Mangel beherrsche den Markt. Ich zitiere ferner ein kaufmännisches Fachblatt: die „Kaufmännische Rundschau“, das Organ des Gremiums der Wiener Kaufmannschaft, gibt in der Aprilnummer 1915 im Artikel „Zur Frage der Preistreiberei“ zu, daß die verhältnismäßige Knappheit der Vorräte auf der einen, die daraus entspringenden Angstkäufe des Publikums auf der anderen Seite den Verkäufern in vielen Fällen außergewöhnlich hohe Preise ermöglichen, und fährt fort: „Eine Nötigung, im Hinblick auf die Konkurrenz die Preise herunterzusetzen, besteht in den jetzigen Zeiten vielfach nicht. Die Wirtschaftslage im allgemeinen kann für kritische Momente und für manche Artikel für den Verkäufer Verhältnisse schaffen, die sonst nur durch gut organisierte Kartelle und Trusts gegeben erscheinen“. Dies sind jedoch nach Ansicht der „Kaufmännischen Rundschau“ immerhin nur Ausnahmsfälle. Häufig dürften unseres Erachtens namentlich lokal und zeitlich beschränkte „monopoloide“ Verhältnisse vorkommen; auch durch Einschränkungen des Transportverkehres, Unsicherheit in den Bezugsverhältnissen, lokale Ausfuhrverbote[16]) zersplittert sich der Markt und die Konkurrenz wird abgeschwächt, beziehungsweise der Konsument wird in seinen Versorgungs-

---

[15]) Die prinzielle Berechtigung der Höchstpreise, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, XXXX. Band, 3. Heft (3. Kriegsheft), S. 788.

[16]) Z. B. Das Verbot der Mitnahme von Mehl und Brot aus dem Bezirke anderswohin, das Verbot des Verkaufs von Mehl und Brot an nicht im Orte wohnhafte Personen, Viehausfuhrverbote einzelner Kronländer.

möglichkeiten eingeschränkt. Auch Kreditverhältnisse schaffen Monopole.

Ferner äußern sich zweifellos auf Seiten der Produzenten und Händler vielfach Bestrebungen, die Preise durch verschiedene künstliche Mittel hinaufzutreiben, die mit den eben besprochenen monopolartigen Verhältnissen nicht identisch sind. Hieher gehören namentlich das Zurückhalten mit dem Angebote, das Vernichten von Vorräten, um das Angebot zu verringern, die Verbreitung falscher, die Intensität der Nachfrage steigender Nachrichten über das vorhandene Angebot und dergleichen.[17])

Alle diese Erklärungen scheinen uns jedoch noch immer das Problem nicht zu erschöpfen. Man kann jetzt tagtäglich sehen, wie Preissteigerungen ohne wahrnehmbares Monopol, ohne eigentliche fraudulose Absichten, ohne genügenden wirtschaftlichen Grund, zustandekommen und sich durchsetzen, ohne bei den Konsumenten beziehungsweise Abnehmern — hier handelt es sich nicht bloß um Lebensmittel — auf wesentlichen Widerstand zu stoßen. Immer wieder sind — wie man insbesondere aus den Zeitungsberichten über die Strafverhandlungen wegen Preistreiberei ersieht — Leute in der Lage, Waren, die sie heute gekauft haben, morgen um einen um ein Viertel, ein Drittel höheren Preis oder mit noch größerem Gewinn weiter zu verkaufen, im Detailhandel werden vielfach enorme Preiszuschläge gemacht, auch bei Artikeln, wo das Angebot vollständig ausreicht. Es scheint sich seit Ausbruch des Krieges eine Tendenz verbreitet und verstärkt zu haben, die v. Mises zuerst, und zwar vor dem Ausbruch des Krieges, als eine schon damals auftretende

[17]) Der offizielle Kommentar zur KaisV. vom 7. August 1915 (s. Wiener Zeitung vom 8. August 1915, S. 10) äußert sich darüber z. B. mit den folgenden Worten: „Es kommt bedauerlicherweise nicht selten vor, daß die Produzenten und Händler unentbehrliche Bedarfsgegenstände, insbesondere das Gemüse, oft lieber vernichten oder wertlos machen, um eine Herabdrückung des Preises durch größere Angebote zu vermeiden". Auch in Deutschland scheint künstliche Preisbeeinflussung vorzukommen. Namentlich über den Kartoffelhandel wird geklagt; der sozialdemokratische Parteivorstand und die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands schrieben darüber z. B. in einem Aufruf vom 17. Juli: „Die zum Zweck der Preistreiberei monatelang zurückgehaltenen Kartoffeln mußten im Frühjahr auf den Markt gebracht werden und gelangten zu niedrigen Preisen in den Besitz der Händler. Diese halten nun erneut ihre Vorräte zurück und geben sie nur zu Preisen ab, die die Einkaufspreise um 100 bis 300 Prozent übersteigen".

mit „gewissen Eigentümlichkeiten des indirekten Tausches“ zusammenhängende Erscheinung beschrieben hat.[18]) Mises führt aus, daß in Zeiten rascher wirtschaftlicher Entwicklung alle Verkäufer wiederholt neue Preise für die Güter, die sie zu Markte bringen, zu erzielen suchen; sie setzen Preise fest, die ihrer Ansicht nach mit den erzielbaren Preisen zusammenfallen, wobei sie leicht zu hoch greifen können; die Kauflustigen halten auch in diesem Falle mit dem Ankaufe der Waren nicht zurück, weil sie auch ihrerseits auf größere Geldeingänge aus dem Erlöse der Waren, die sie zu Markte bringen, hoffen, und so verallgemeinert sich die zunächst von gewissen Gruppen von Verkäufern ausgehende Preissteigerung. Mises' Schema scheint durch viele Tatsachen der neuesten Zeit Bestätigung zu finden und die jetzigen wirtschaftlichen Zustände scheinen die von ihm beobachtete Erscheinung außerordentlich verstärkt zu haben. Dazu trägt wahrscheinlich auch wesentlich der Umstand bei, daß die Verkäufer infolge der bei vielen anderen Gütern — zum Beispiel aus triftigen wirtschaftlichen Gründen — bereits vollzogenen Preissteigerungen ihre Lebenshaltungskosten verteuert sehen und natürlich auch selbst wieder ihren eigenen Erwerbsgewinn nach Möglichkeit durch Preiserhöhungen zu steigern trachten.[19]) Und dies gelingt ihnen auch zumeist. Die Konsumenten sind verängstigt und, wo es sich um Existenzbedürfnisse handelt, geradezu wehrlos; sie sind nicht in der Lage, die Preisbildungsvorgänge zu untersuchen, sehen, daß so viele Waren im Preise steigen, und wundern sich bald über keine Preissteigerung mehr, setzen wenigstens keiner mehr einen nennenswerten Widerstand entgegen, namentlich wenn sie auch selbst wieder erhöhte Preisforderungen für ihre Erzeugnisse durchzusetzen hoffen. Auch die Konkurrenz scheint vielfach für Preissteigerungen nach v. Mises' Schema kein wesentliches Hemmnis zu bilden. Wenn heute einzelne Warenverkäufer mit ihrem Preis hinaufgehen, haben sie in der Regel nicht zu befürchten, daß sie ihren Absatz an die anderen Verkäufer derselben Ware verlieren

---

[18]) „Die allgemeine Teuerung im Lichte der theoretischen Nationalökonomie“, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Band XXXVII, Heft 2, 1913, S. 563 u. ff.

[19]) Neuerdings werden Preissteigerungen, namentlich im Kleingewerbe und Kleinhandel, häufig mit dem Hinweis auf die Teuerung motiviert.

werden; sie können bei der herrschenden psychischen Verfassung vielmehr mit großer Wahrscheinlichkeit annehmen, daß jene sie nicht unterbieten, sondern ihr Beispiel befolgen werden. „Man steht im allgemeinen einer Suggestion über Gewinnmöglichkeiten gegenüber, die eine ansteckende Wirkung hat“ äußert sich eine „maßgebende Stelle“ im Economist der „Neuen Freien Presse“ vom 21. Juli 1915. Auch ohne ausdrückliche Vereinbarung gehen die Vorratsbesitzer sehr häufig in gleicher Weise vor, um sich einen möglichst großen Vorteil zu sichern. In dieser geistigen Verfassung scheint uns ein großer Teil dessen zu wurzeln, was man jetzt vielfach als Monopol oder monopoloide Verhältnisse empfindet.

Nach dem Gesagten lassen sich unseres Erachtens die seit Ausbruch des Krieges — teilweise trotz Zunahme des Angebotes, zum Beispiel an Gemüse und Obst — eingetretenen großen Preissteigerungen nicht aus einer einzigen Ursache heraus erklären, es sind mehrere verschiedenartige Faktoren, mit denen sich die Wissenschaft zum Teil noch sehr wenig beschäftigt hat, wirksam. Diese Faktoren werden auch bei den Fragen der staatlichen Preispolitik getrennt ins Auge zu fassen sein.[20]) [21])

---

[20]) Der Erlaß des k. k. Ministeriums des Innern betreffend Bekämpfung der Preistreiberei vom 22. Juli 1915 äußert sich über die Preisbildung während der Kriegsverhältnisse folgendermaßen: „Es muß gewiß zugegeben werden, daß sich in der gegenwärtigen Kriegszeit die Produktions- und Beschaffungskosten verschiedener unentbehrlicher Bedarfsartikel in mancher Beziehung erhöht haben, daß sonach eine gewisse Preissteigerung unausweichlich war. Ungeachtet dessen können aber unnatürliche, auf ganz unreeller Basis beruhende und nur auf den hie und da herrschenden vorübergehenden Mangel gestützte Preissteigerungen nicht weiter geduldet werden. In normalen Zeiten ist gewiß das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage der natürliche automatische Preisbildner und wirkt dieses bestimmend auf die Marktpreisnotierungen; bei den gegenwärtigen außerordentlichen Verhältnissen darf aber schon aus höheren Staatsrücksichten unter gar keinen Umständen zugegeben werden, daß der Produzent den in manchen Artikeln herrschenden Mangel und die dadurch gesteigerte Nachfrage ausnützt, um seine Waren so lange zurückzuhalten, bis er unerhörte, in normalen Zeiten nie zu erhoffende Gewinne erzielt, daß Zwischenhändler in gleicher Absicht ihre Preisangebote gegenüber dem Verkäufer hinauflizitieren, um sich gegenseitig und dem Verkäufer die Ware zu entreißen und daß endlich der Detailhändler durch ganz unangemessene Aufschläge zu seinem Ankaufpreise dasselbe Manöver fortsetzt, so daß der Konsument in seiner Notlage endlich ganz unerschwingliche Preise zahlen oder auf den Ankauf der ihm so unentbehrlichen, oft zur notdürftigsten Ernährung benötigten Waren verzichten muß.“ In diesem Erlasse

Im einzelnen Falle ist freilich die Ursache einer Preissteigerung oft schwer zu ermitteln. Manche Fälle von künstlicher Preisbeeinflussung werden sich gewiß unzweifelhaft feststellen lassen, auch manche Fälle eines offenkundigen Monopols; der häufigste Fall ist aber der, daß eine erhebliche Preissteigerung vorliegt, von der wir jedoch nicht leicht entscheiden können, ob sie der Veränderung im Verhältnis von Angebot und Nachfrage entspricht oder ob sie darüber hinausgeht; letzterer Fall könnte dann durch Ausnützung eines uneigentlichen Monopols oder durch ein vielleicht nicht nachweisbares künstliches, unreelles Mittel oder durch einen

---

werden somit die Erhöhung der Produktions- und Beschaffungskosten als legitime Preissteigerungsursache, ferner als unzulässige Preissteigerungsursachen die Ausnützung eines „hie und da herrschenden vorübergehenden Mangels", das Zurückhalten der Waren durch die Produzenten, das gegenseitige Überbieten der Zwischenhändler beim Einkauf und unangemessene Aufschläge der Detailhändler angeführt.

Max Weiser (Preistreiberei und ähnliche Delikte, Wien, 1915, S. 3) sagt über die Ursachen der Preissteigerungen: „Die Händler setzten vielfach die Preise nach ihrem Belieben fest, hielten ihre Vorräte geheim und verbreiteten beunruhigende Gerüchte über drohenden Mangel an Lebensmitteln." Ferner erwähnt Weiser die Absperrung vom Auslande, den Wegfall zahlreicher Arbeitskräfte, die Verminderung der Transportmittel und die aus Angst vorgenommenen Massenkäufe.

[21]) Ich habe im vorstehenden den mehrdeutigen Ausdruck „Preistreiberei" mit Absicht nicht gebraucht. Ausgesprochene Preistreiberei sind natürlich die (S. 391 besprochenen) künstlichen Mittel der Preisbeeinflussung, aber auch Monopolpreisfestsetzungen und preissteigernde Vorstöße der von Mises beschriebenen Art werden vielfach als Preistreiberei empfunden; die Gerichte bestrafen (auf Grund des Verbotes „übermäßiger Preise" der KaisV. vom 1. August 1914 und 7. August 1915) als Preistreiberei jetzt prinzipiell alle Preise, welche die Gestehungskosten um mehr als einen bürgerlichen Gewinn übersteigen (vgl. unten).

Gruntzel unterscheidet in der Broschüre „Preistreiberei" (1915) Teuerung und Preistreiberei. Teuerung ist nach Gruntzel die anhaltende Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus — d. i. der Marktpreise — der wichtigsten Bedarfsartikel, Preistreiberei ist die Überspannung des jeweiligen Verkaufspreises über den Marktpreis. Der Marktpreis ist s. E. stets das Ergebnis von Angebot und Nachfrage; den Marktpreis durch Preistreiberei in die Höhe zu treiben ist ausgeschlossen. Unsere Auffassung unterscheidet sich von jener Gruntzels dadurch, daß wir außer dem Angebot und der Nachfrage auch noch anderen Faktoren weitgehenden Einfluß — nicht bloß auf einzelne Verkaufspreise, sondern auch auf „Marktpreise" — zuerkennen; infolgedessen stellen auch die Marktpreise jetzt u. E. nicht jene ökonomische Notwendigkeit und jenen ökonomisch einwandfreien Maßstab dar, den Gruntzel in ihnen erblickt. Überdies sind für manche Artikel eigentliche Marktpreise gar nicht vorhanden (vgl. oben).

Vorstoß der von Mises beschriebenen Art herbeigeführt worden sein. Diese Schwierigkeit, die Ursachen der einzelnen Preissteigerungen einwandfrei festzustellen — manchmal mögen ja auch mehrere Ursachen gleichzeitig vorliegen —, erschwert natürlich die repressive Preispolitik (z. B. Bestrafung der Preistreiberei) sehr; aber auch die präventive und kontrollierende Preispolitik (Höchstpreise, staatliche Genehmigung von Kartellpreisen und ähnliches) leidet darunter. Es ist namentlich bedauerlich, daß wir kein Kriterium dafür besitzen, in welchem Ausmaße bestimmte Veränderungen im Angebot und in der Nachfrage normalerweise den Preis abändern. Der englische Nationalökonom des 17. Jahrhunderts Gregory King glaubte die Beziehung zwischen den Schwankungen des Getreideangebotes und des Getreidepreises in der Weise formulieren zu können, daß ein Minus beim Getreideangebot von 10, 20, 30, 40 und 50% eine Preissteigerung von 30, 80, 160, 280 und 450% hervorrufe. Güter mit verschiedener Intensität des Bedürfnisses würden natürlich verschiedene derartige Skalen aufweisen; diese würden auch mit dem die Ordnung und Stärke der Bedürfnisse beeinflussenden kulturellen und psychischen Zustande der Bevölkerung von Land zu Land und im Laufe der Zeit schwanken. Daher hätten aber derartige, etwa vor dem Kriege gewonnene Skalen mit dem Ausbruche desselben auch schon ihre Gültigkeit und ihre Anwendbarkeit als Maßstab verloren. Praktisch sind solche Skalen, auch selbst für nur eine bestimmte Volkswirtschaft, nicht gewinnbar, da vergleichbare Beobachtungen für die verschiedenen Abstufungen in der Größe des Angebotes, die natürlich nicht experimentell herbeigeführt werden können, nie vorliegen werden.

Bei Beurteilung der jüngsten Preissteigerungen kommen zunächst jene Momente in Betracht, welche diese Preissteigerungen, soweit sie von Gründen auf Seiten der Güter herrühren, von einer durch Geldentwertung hervorgerufenen Preissteigerung unterscheiden. Eine solche hat die Tendenz, sich zu verallgemeinern, mit den Preisen steigen auch die Einkommen — wenn auch nicht alle gleich rasch — und nach einiger Zeit kann das Gleichgewicht wieder hergestellt sein, mit dem bloßen Unterschied, daß nunmehr — unter sonst gleichen Umständen — mehr Geld als früher zur Abwicklung des wirtschaftlichen Tauschverkehres nötig ist. Die jetzigen von der Güterseite her verursachten

Preisveränderungen (infolge von gestiegenen Produktionskosten, von Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage, eventuell infolge von Monopolen und unreeller Preisbeeinflussung usw.) vollziehen sich aber sozusagen auf zahlreichen Teilmärkten und wenn auch das Ergebnis fast durchwegs in derselben Richtung liegt, so ist doch die Stärke der Bewegung außerordentlich verschieden; die einzelnen Güterarten sind in sehr verschiedenem Maße im Preise gestiegen. In ähnlicher Weise sind die Arbeitslöhne zwar überwiegend gestiegen — wie erwähnt vor allem infolge verringerten Angebotes an Arbeitskräften — aber die Zunahme ist bei verschiedenen Arbeitergruppen sehr verschieden groß; für manche jetzt in den Kriegsindustrien stark nachgefragte Arbeiterkategorien haben sich die Löhne vervielfacht, andere Arbeitergruppen, nach denen jetzt geringe Nachfrage besteht, müssen mehr weniger mit den alten Löhnen vorlieb nehmen, sind teilweise sogar arbeitslos.

Hiezu kommt folgendes: Bei einer Preissteigerung, die lediglich eine Folge von Geldentwertung ist, braucht die Versorgung der Bevölkerung prinzipiell nicht zu leiden; eine Preissteigerung aus Gründen, die auf Seite der Waren liegen, bedeutet hingegen immer eine für die Konsumenten mehr oder weniger ungünstige Entwicklung. Man könnte allerdings die Frage aufwerfen, ob eine aus Gründen auf Seite der Waren entstandene allgemeine Preissteigerung von Dauer sein kann. Bei gleicher Geldmenge zweifellos nicht; denn die erhöhten Preise steigern den Geldbedarf, daraus muß sich eine Steigerung der inneren objektiven Tauschwertes des Geldes und in der Folge wieder ein Preisrückgang ergeben. Empirisch wird sich diese Rückentwicklung jedoch jetzt bei uns nicht verfolgen lassen, da die Voraussetzung gleichbleibender Geldmenge nicht zutrifft.

Sodann ist zwecks richtiger Beurteilung der gegenwärtigen Preissteigerungen zu untersuchen, in welcher Weise diese Preissteigerungen jene Funktionen erfüllen, welche den Preissteigerungen unter normalen Verhältnissen in der freien Verkehrswirtschaft zugeschrieben werden können.

Hieher gehört zunächst die Funktion, das Angebot anzuspornen, das ist insbesondere eine Ausdehnung der Produktion oder der Zufuhren herbeizuführen. Beides ist unter den gegenwärtigen Verhältnissen bei vielen Gütern nur zum Teil oder gar

nicht möglich. Ob die hohen Getreidepreise während des Krieges eine wesentliche Ausdehnung der Anbauflächen und intensivere Bearbeitung herbeiführen können, erscheint wegen der mannigfachen entgegenwirkenden Faktoren (Mangel an Arbeitskräften und Zugtieren usw.) zweifelhaft.[22]) In der Zeit vor der Ernte sind die Getreidevorräte auch bei den höchsten Preisen nicht steigerungsfähig, wenn die Nachbarstaaten — wie jetzt zumeist — Ausfuhrverbote erlassen haben, beziehungsweise die überseeische Einfuhr unterbunden ist. Dasselbe gilt natürlich auch für die Einfuhr von ausländischen Roh- und Hilfsstoffen, wenn diese aus ihrem Produktionslande nicht ausgeführt werden dürfen oder die Beförderung nach unserem Lande durch feindliche Gewalt verhindert wird.

Teilweise bilden hohe Preise — als Verleitung zum Raubbau — geradezu eine Gefahr für die künftige Versorgung, beziehungsweise sie fördern zwar die Versorgung mit einem Konsumartikel aber auf Kosten der Versorgung mit einem anderen Konsumartikel, der mit dem ersteren in gewissem Zusammenhange steht. So ziehen hohe Fleischpreise, wenn der Konsum nicht entsprechend abnimmt, übermäßig viele Schlachtungen nach sich auf Kosten der Milchversorgung und unter Gefährdung der künftigen Fleischversorgung; bei hohen Milchpreisen geht die Buttererzeugung zurück usf. Lokal mögen besonders hohe Preise allerdings eine Verbesserung der Versorgung bewirken; dies geschieht aber auf Kosten anderer Gegenden und ist volkswirtschaftlich belanglos.

Zweifelhaft ist auch, in welchem Ausmaße die Preissteigerungen die Wirkung haben, die Bevölkerung zur Sparsamkeit mit den Gütern, deren Angebot relativ zurückgegangen ist, zu veranlassen. In einem gewissen Grade ist dies wohl der Fall und wünschenswert. Bei den wirklich unentbehrlichen Bedarfsartikeln, insbesondere den Nahrungsmitteln der breiten Volksmasse, ist der Einschränkung des Konsums jedoch eine Grenze gesetzt, die — bald erreicht — nur auf Kosten der Volksgesundheit und mit Schädigung der Volkspsyche überschritten werden kann.

Daraus ergibt sich auch schon, daß die Preissteigerungen die Funktion, Nachfrage und Angebot in Einklang zu bringen,

---

[22]) In Deutschland soll die Getreideanbaufläche vergrößert worden sein, in Österreich dürfte der Kartoffelanbau erheblich ausgedehnt worden sein; vielfach wurde wohl auch statt Rübe Getreide angebaut.

— ihre wichtigste Funktion unter normalen Verhältnissen — jetzt, wenigstens was die unentbehrlichen Konsumgüter anlangt, nicht in zufriedenstellender Weise erfüllen können. Die Nachfrage ist da eine überaus hartnäckige, sie treibt die Preise immer höher hinauf; wir können übrigens aus sozialhygienischen und sozialpolitischen Gründen auch nicht wollen, daß unter den Nachfragenden eine Auslese nach der Zahlungsfähigkeit sich vollziehe, weil die Ernährung auch der am wenigsten Zahlungsfähigen ermöglicht sein muß.

Bleibt als wesentlichste Folge der Preissteigerung der unentbehrlichen Bedarfsartikel — soweit sie die Zunahme der Produktionskosten übersteigt — die Bereicherung einer Anzahl von Produzenten und Händlern. Hiemit soll gegen diese, soweit sie sich nicht unzulässiger Mittel bedienen, keinerlei persönlicher Vorwurf erhoben werden. Wenn die Preise lediglich aus ökonomischen Gründen steigen, können die Warenbesitzer dafür nicht verantwortlich gemacht werden. Immerhin ist die Erscheinung als „unverdienter Wertzuwachs“ vom sozialethischen Standpunkt eher ungünstig zu werten, namentlich in der jetzigen Zeit.

Somit müssen unseres Erachtens die starken Preissteigerungen der unentbehrlichen Bedarfsartikel volkswirtschaftlich überwiegend ungünstig beurteilt werden.[23]) Diesen Artikeln kommt innerhalb der wirtschaftlichen Güter vielleicht überhaupt eine Ausnahmsstellung zu; in normalen Zeiten genügt die individualistische Organisation in der Regel; sobald jedoch ungewöhnliche Verhältnisse eintreten, versagt diese bei der Lebensmittelversorgung in der Regel zuerst und fast immer noch mußte in solchen Verhältnissen die öffentliche Gewalt aus sozialen Gründen eingreifen. So auch jetzt.

Betrachten wir nun die neueste Wirtschaftspolitik auf dem Gebiete der Approvisionierungs- und Teuerungsfrage vom theoretisch-systematischen Standpunkte.[24]) Die Wirtschaftspolitik

---

[23]) Vgl. die in mehrfacher Hinsicht analoge Beurteilung der Preissteigerungen im Deutschen Reich bei W. Kulemann, Die prinzipielle Berechtigung der Höchstpreise, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, XXXX. Band, 3. Heft, 3. Kriegsheft, S. 788.

[24]) Näheres über die im folgenden bezogenen Maßnahmen (mit Ausnahme jener neuesten Datums) — findet sich — außer in den bezüglichen Verordnungen

hat auf diesem Gebiete zwei, wenigstens gedanklich trennbare Aufgaben: Die Vorsorge für das Vorhandensein möglichst hinreichender dem Konsum zugänglicher Mengen der Bedarfsartikel und die Vorsorge für eine entsprechende Preisgestaltung, die zur Ermöglichung der Bedürfnisbefriedigung ebenfalls erforderlich ist. Die einzelnen Maßnahmen, die wir im folgenden besprechen (Vermehrung des Angebotes, Bestrafung der Preistreiberei, Höchstpreise, örtlich beschränkte gemeinwirtschaftliche Approvisionierung, die ganze Volkswirtschaft umfassende Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen, Verbrauchsregelung) verfolgen meist das eine oder das andere Ziel in erster Linie, stets finden jedoch Einwirkungen in der zweiten Richtung ebenfalls statt.

Die Maßnahmen zur Vermehrung des Angebotes haben natürlich in erster Linie die Vorsorge für möglichst hinreichende Mengen von Bedarfsartikeln zum Gegenstande, aber mittelbare Einwirkungen auf die Preisgestaltung in einem den Konsumenten günstigen Sinne werden normalerweise nicht ausbleiben. Zahlreiche hieher gehörige Maßnahmen haben speziell die Steigerung der Produktion (oder doch wenigstens die möglichste Hintanhaltung eines Rückganges derselben) zum Ziele. So alle Vorkehrungen zur Förderung und Sicherung der Ernte und Feldbestellung, die seit Kriegsausbruch neu normierte Verpflichtung der Grundbesitzer ihren Boden zu bebauen, die Bebauung brachliegender Grundstücke eventuell durch die Gemeinden, die Gewährung freier Eisenbahnfahrt für Erntearbeiter, die Bewilligung von Ernteurlauben an Soldaten, die Verwendung (unter bestimmten Modalitäten) von Soldaten, von Kriegsgefangenen und Flüchtlingen und die leihweise Überlassung von Militärpferden zu Anbau- und Erntearbeiten, die Einführung von Schulbesuchserleichterungen zu demselben Zwecke, die Versorgung der Landwirtschaft mit stickstoffhältigen Düngemitteln und mit Kraftfuttermitteln, die Einschränkung des Zuckerrübenbaues, die intensivere Ausmahlung des Getreides; zur Sicherung der künftigen Fleischproduktion wurde

selbst — namentlich in den übersichtlichen Darstellungen der Wirtschaftspolitik seit Ausbruch des Krieges von Perels (Archiv für Sozialwissenschaft, 2. Kriegsheft, reicht bis Mitte November 1914) und Stolper (diese Zeitschrift, 1915, bis Anfang April 1915) sowie in der „Denkschrift über die von der k. k. Regierung aus Anlaß des Krieges getroffenen Maßnahmen“ (bis Ende Juni 1915).

die Schlachtung von Kälbern und trächtigen Kühen und Säuen eingeschränkt, auf staatlichem Grundbesitz wurden Weidebegünstigungen verfügt, den Viehzüchtern der Bezug von Kleie und Rohzucker als Futtermittel erleichtert; die Schonzeit für Hasen und Rehgeise wurde abgekürzt; der Gemüsebau wird in mannigfacher Weise gefördert, ebenso die Geflügelzucht propagiert; auch zur Steigerung der Kohlenproduktion wurde verschiedenes vorgekehrt.

Die Ausfuhrverbote — zur Verhinderung der Verringerung des Angebotes — werden durchbrochen durch „Kompensationslieferungen", gelegentlich werden angeblich auch Ausnahmen (zum Beispiel vom Zuckerausfuhrverbot) zum Zwecke der Verbesserung unserer Zahlungsbilanz und damit unseres Geld- und Devisenkurses bewilligt. Die Ausfuhr von Österreich nach Ungarn ist generell nur hinsichtlich der „beschlagnahmten" oder „gesperrten" Gütergattungen aufgehoben. Eine eigentümliche Erscheinung stellen die in Österreich von zahlreichen Gemeinden und Bezirken sowie auch von Ländern im Interesse der eigenen Versorgung ohne rechte gesetzliche Grundlage verfügten lokalen Ausfuhrverbote (namentlich für Mehl, Brot, Vieh) dar. Natürlich wirken sie auch Ungarn gegenüber als Ausfuhrverbote.

Weitere Vorkehrungen bezwecken die Verstärkung des Angebotes durch Erleichterung der Einfuhr. Es ist bekannt, daß Österreich-Ungarn — zum Unterschiede vom Deutschen Reich — mit der Aufhebung der Einfuhrzölle erst relativ spät einsetzte und schrittweise vorging, was zum großen Teil durch unser wirtschaftliches Verhältnis zu Ungarn verursacht wurde. Für manche Konsumartikel, zum Beispiel Kolonialwaren und Südfrüchte, stehen die Einfuhrzölle, die da den Charakter von Finanzzöllen haben, noch in Kraft. Entscheidend ist natürlich, daß die Zollaufhebung nicht zu spät, insbesondere nicht erst in einem Zeitpunkte erfolgt, wenn die in Betracht kommenden Bezugsgebiete bereits Ausfuhrverbote erlassen haben; dies war allerdings bei den österreichisch-ungarischen Zollaufhebungen mehrmals der Fall.

Der Aufhebung von Einfuhrzöllen entspricht für örtlich beschränkten Bereich die Aufhebung von Linienverzehrungssteuern (Torsteuern); einzelne derartige Steuern wurden in Wien, vielleicht auch anderwärts, im Laufe der Kriegszeit aufgehoben. Den angedeuteten Maßnahmen sind Ermäßigungen der Eisenbahnfracht-

sätze in gewissem Sinne verwandt; so wurden beispielsweise die Tarife für Milchtransporte nach Wien herabgesetzt, ebenso die Frachtsätze für Kartoffeln, die von staatlichen Behörden oder Landes-, Bezirks- oder Gemeindevertretungen bezogen werden.

Eine weitere Kategorie umfaßt verschiedene Verbote, zur menschlichen Nahrung geeignete Güter zu anderen — minder wichtigen — Zwecken zu verwenden. Diese Vorschriften sind zumeist neuartig und daher vielleicht interessanter als die bisher besprochenen Kategorien von Maßnahmen. Wichtige Beispiele dieses Typus sind die Einschränkung der Verwendung von Getreide, Kartoffeln und Zukerrüben zur Branntweinerzeugung, das Verbot des Verfütterns von Getreide und von Mehl, der Verwendung von Kartoffelstärke, Kartoffelstärkemehl und von Mehl jeder Art zur Herstellung von Seifen, das im Februar erlassene, Ende Juli wieder aufgehobene Verbot der Malzerzeugung aus Gerste; die Biererzeugung wurde für Juni bis August 1915 auf 75%, später für August und die folgenden Monate auf 90%, kürzlich für Dezember 1915 bis März 1916 auf 55% des bisherigen Produktionsquantums eingeschränkt. Das Verbot der Erzeugung von Schlagobers und der Verwendung von Milch zur Erzeugung von Gefrorenem will die Entziehung eines Volksnahrungsmittels zu bloßem Luxuskonsum verhindern. Ähnlicher Tendenz entspringt die Einschränkung der Herstellung von Konditorwaren auf zwei Tage der Woche. Mehr prinzipielle, erzieherische, als praktische Bedeutung hatte wohl beispielsweise das Verbot der Verwendung von Brot zum Putzen von Tapeten und Fußböden oder eine von der Steiermärkischen Statthalterei im Juni 1915 erlassene Verordnung, die die Verwendung von Getreideähren für Putzzwecke (haltbare Sträuße, Hutschmuck und ähnliches) verbietet. Ein Analogon aus dem Gebiete der Vorsorge für das Viehfutter ist beispielsweise das in Niederösterreich — kurz vor Fronleichnam — erlassene Verbot des Bestreuens von Straßen mit Gras und Heu bei festlichen Anlässen.

Um ebenfalls überwiegend neue Methoden handelt es sich ferner bei den Vorschriften und sonstigen Maßnahmen, betreffend die Verwendung von Surrogaten und bisher nicht üblichen Nahrungsmitteln. So sind den Edelmehlen (Weizen- und Kornmehl) nach bekannten Vorschriften Surrogatmehle (Gersten-, Mais-,

Kartoffel-, Reismehl usw.) bei der Brot- und Speisenzubereitung beizumengen, diese Surrogate werden teilweise selbst wieder gesetzlich gegen die bisherige Verwendung geschützt — vergleiche das bereits zitierte Verbot der Verwendung von Kartoffelstärkemehl zur Seifenherstellung. Die Herstellung von Surrogaten wird erleichtert — so wurden zum Beispiel gewisse Zusätze zu Margarine für zulässig erklärt. Der Konsum von Trockenmilch und kondensierter Milch wird gefördert — die bezüglichen Einfuhrzölle wurden zum Beispiel schon in einem relativ früheren Zeitpunkte aufgehoben. Manchmal sind gewisse Nahrungsmittel nur erhältlich, wenn man gleichzeitig ein bestimmtes Quantum von Surrogaterzeugnissen kauft: Man erhielt zum Beispiel anfangs des Sommers 1915 Kriegs- oder Mischmehl, das auch Edelmehl enthielt, nur, wenn man gleichzeitig ein bestimmtes Quantum reinen Maismehls kaufte. Eine Verordnung des Statthalters von Niederösterreich vom 13. September 1915 gestattet den Bäckern, Mehlhändlern, Konsumvereinen usw. nur dann an Konsumenten Weizenbackmehl abzugeben, wenn diese gleichzeitig wenigstens dieselbe Menge von Weizenkochmehl, das ist Mischmehl, oder von anderen Mehlsorten beziehen. Da Kaninchenfleisch als Surrogat für Rindfleisch in Betracht kommt, wird in manchen Kreisen die Kaninchenzucht propagiert; das Ackerbauministerium propagiert die Verwertung gewisser Waldfrüchte als Futtermittel für das Vieh und dergleichen mehr.

Mit den zwei nunmehr zu erörternden Maßnahmen: der Bekämpfung der Preistreiberei und der Festsetzung von Höchstpreisen, versucht die Staatsgewalt unmittelbar auf die Preisverhältnisse einzuwirken, ohne direkt den Gütervorrat zu beeinflussen, der aber immerhin meist auch seinerseits von Rückwirkungen erreicht wird. Das Ziel ist bei der Bekämpfung der Preistreiberei und der Festsetzung von Höchstpreisen vor allem, unreelle Preisbildungsvorgänge zu verhindern, teilweise läuft aber auch der Gedanke mit unter, auch die ökonomisch normale Preisbildung vom Standpunkte höherer Interessen in besonderer Weise zu regeln. Wir gelangen daher hier auch zu Problemen, für welche v. Böhm-Bawerk die Antithese „Macht oder ökonomisches Gesetz“ geprägt hat.[25])

[25]) Vgl. diese Zeitschrift, 1914, S. 205 u. ff.

Die Fragen, welche hier speziell im Zusammenhang mit der Preistreiberei und den Höchstpreisen aufzuwerfen sind, hat v. Böhm-Bawerk allerdings nicht näher untersucht. Er faßt als „Macht" Erscheinungen ins Auge, die ökonomischen Charakter tragen, Erscheinungen, die ökonomische Macht darstellen. Von diesen kann er dann mit Recht behaupten, daß sie „nicht gegen sondern nur innerhalb der ökonomischen Wert-, Preis- und Verteilungsgesetze wirken, sie nicht aufhebend, sondern bestätigend und erfüllend" (S. 266). Der Einfluß der ökonomischen Macht unterscheidet sich daher nach Böhm-Bawerk wesentlich von jenem außerwirtschaftlicher Motive (Großmut, Klassen- oder Rassenhaß usw.), der die ökonomischen Gesetze durchkreuzen oder stören kann. Böhm-Bawerks Hauptbeispiel ökonomischer Macht ist die Arbeiterkoalition, welche die Arbeiter offenbar in die Lage eines Monopolisten versetzt, so daß an die Stelle der Preisbildung bei freier Konkurrenz die Monopolpreisbildung tritt, wobei dann ein höherer Lohn erzielt wird, als der Grenzproduktivität der Arbeit entspricht. Auch die Macht des Wucherers, die Böhm-Bawerk analysiert, ist eine ökonomische, beruhend auf dem dringenden Bedürfnis des Bewucherten. Hinsichtlich der staatlichen Gesetze bemerkt Böhm-Bawerk lediglich (S. 265), daß es keinen Unterschied mache, „ob die auf Machtmittel gestützten künstlichen Eingriffe auf monopolartigen Organisationen einer der Marktparteien oder aber auf einem direkten Gebot der Staatsgewalt beruhen"; den letzteren Fall habe er nur deshalb nicht besonders behandelt, weil er sich mehr durch die Natur des äußeren Anlasses als in der Art seiner Wirkung von dem viel häufigeren Fall der Parteigewalt zu unterscheiden scheine, weshalb zum Beispiel die Feststellung eines gesetzlichen Minimallohnes in ihren Wirkungen ganz ähnlich zu beurteilen sei, wie das Lohndiktat einer stramm organisierten Arbeiterschaft.

Unseres Erachtens aber bestehen da doch Unterschiede. Manche Gesetze haben gerade den Zweck, der Ausnützung einer vorhandenen ökonomischen Macht entgegenzutreten (Bekämpfung des Wuchers, gewisser faktischer Monopole, Arbeiterschutz gegenüber den wirtschaftlich stärkeren Arbeitgebern), die aus den ökonomischen Machtverhältnissen sich ergebende Gestaltung soll modifiziert werden, staatliche Gebote oder Verbote können ein von dem

rein ökonomischen Handeln abweichendes Verhalten anordnen. Solche Fälle staatlicher gesetzlicher Macht scheinen uns nicht der ökonomischen Macht analog zu sein und einen anderen Typus des Gegensatzes von Macht und ökonomischem Gesetze darzustellen, als die von Böhm-Bawerk behandelten Fälle. Bei Böhm-Bawerk handelt es sich um den Gegensatz zwischen ökonomischen Machtverhältnissen (zum Beispiel einem Monopol) und einen Zustand freier Konkurrenz, wie ihn die theoretischen ökonomischen Gesetze — wenigstens als Ausgangspunkt — supponieren, in den hier bezogenen Fällen handelt es sich um Gebote und Verbote, welche auf die vorhandenen ökonomischen Verhältnisse — sei es, daß freie Konkurrenz, sei es, daß bestimmte wirtschaftliche Machtverhältnisse vorliegen — und auf das nach Lage dieser Verhältnisse mögliche wirtschaftliche Handeln bestimmend einwirken wollen. Diese staatliche, gesetzliche Macht unterscheidet sich wesentlich von der ökonomischen Macht und steht unseres Erachtens den außerwirtschaftlichen Motiven am nächsten. Die gesetzliche Vorschrift bietet in solchen Fällen ein außerwirtschaftliches Motiv, gleich den Geboten der Sittlichkeit (mit dem Unterschiede einer geregelteren Strafsanktion), gleich den von Böhm-Bawerk (S. 218) zusammen mit anderen außerwirtschaftlichen Motiven wie Großmut, Eitelkeit usw. erwähnten Postulaten nationaler Solidarität (zum Beispiel Einkauf bei Konnationalen auch auf Kosten des wirtschaftlichen Vorteils), gleich der Bedachtnahme auf die öffentliche Meinung und ähnliches. Das staatliche Gesetz wird überhaupt erst zu einer wirtschaftlichen Tatsache, falls und in dem Maße als es tatsächlich wirtschaftliche Einwirkungen hervorbringt — die aber auch ausbleiben können.

Staatliche Gesetze mit dem Zwecke, die ökonomischen Machtverhältnisse zu korrigieren oder zu paralysieren, sind häufig volkswirtschaftspolitisch begründet und durchführbar. So kann zum Beispiel die Herabsetzung eines Monopolgewinnes — wobei jedoch immerhin eine entsprechende Rentabilität belassen werden muß — erfolgreich verlaufen, ohne das Wirtschaftsleben zu desorganisieren: der Monopolist wird sich lieber mit geringerem Gewinn zufriedengeben, als auf jede weitere Betätigung und damit jeden Gewinn zu verzichten. Können jedoch durch staatlichen Eingriff ohne

ökonomische Basis (zum Beispiel durch Höchstpreise) auch wirtschaftliche Gesetze (zum Beispiel die Abhängigkeit des Preises von Angebot und Nachfrage) modifiziert werden? Gar mancher Nationalökonom wird dies entschieden verneinen. Und doch läßt sich unseres Erachtens prinzipiell die Möglichkeit erfolgreicher solcher Eingriffe nicht ausschließen. Das wirtschaftliche Geschehen vollzieht sich im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung, innerhalb des von dieser gewährten Spielraumes. Wieviele Menschen handeln freiwillig oder unbewußt unökonomisch, warum sollte nicht unter Umständen staatliche Macht, zum Beispiel unter Berufung auf höhere Prinzipien, ein solches Verhalten erzwingen können? Der Mehrzahl der Menschen dürfte allerdings in der Regel unökonomisches Handeln widerstreben, weshalb der Zwang zu solchem meist früher oder später versagt. Wird aber das Gesetz strikte durchgeführt, so spielt sich das wirtschaftliche Handeln innerhalb des ihm verbliebenen Spielraumes wieder nach bestimmten Normen ab. Es fragt sich dann nur, ob der so eintretende Zustand volkswirtschaftlich günstiger ist als der Zustand, der sonst geherrscht hätte. Daß dies meist nicht der Fall ist, ist die zweite Ursache, daß derartige staatliche Eingriffe meist versagen. Denken wir aber immerhin an die Wirksamkeit des kanonischen Zinsenverbotes, an die vielen Preistaxen im Mittelalter und bis in das 18. Jahrhundert oder an das in gewissen Ländern bestehende Verbot der Veräußerung von Grundbesitz an einen Ausländer oder einen Angehörigen einer bestimmten Konfession — angenommen dieser biete am meisten unter den Kauflustigen, so ist durch das staatliche Gesetz die ökonomische Regel der Veräußerung an den Meistbietenden ausgeschaltet; die Häufigkeit der Umgehung durch „Strohmänner“ kann einen Maßstab für den Kampf zwischen (staatlicher) Macht und ökonomischem Gesetz bieten. Alle festen Tarife, zum Beispiel jene des städtischen Lohnfuhrwerkes, sind — vielfach dauernd — den Einwirkungen von Angebot und Nachfrage entzogen. „Reine“ ökonomische Theorie wird allerdings aus Problemen der angedeuteten Art kaum etwas gewinnen können; eine moderne Theorie jedoch, die durch ein „System abnehmender Abstraktion“ (v. Wieser), durch Berücksichtigung der wichtigeren empirischen Tatsachen die Wirklichkeit und ihre praktischen Strömungen zu verstehen und verständlich zu machen sucht, die der Praxis selbst

Ziele zu weisen unternimmt, muß auch solche Fragen berücksichtigen, namentlich beim Ausbau der noch wenig entwickelten Theorie der Volkswirtschaftspolitik. Auf diese Probleme kommen wir in den zwei folgenden Abschnitten im einzelnen zurück.

Gerichtliche Bestrafung der „Preistreiberei". Die Kaiserliche Verordnung vom 1. August 1914, RGBl. Nr. 194, „mit welcher für die Dauer der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse Bestimmungen über die Versorgung der Bevölkerung mit unentbehrlichen Bedarfsgegenständen getroffen werden", widmete der „Preistreiberei" zwei Paragraphen mit verschiedenen gerichtlich strafbaren Tatbeständen. Nach § 8 ist strafbar, wer unentbehrliche Bedarfsgegenstände[26]) aufkauft oder deren Erzeugung oder Handel einschränkt, um ihren Preis auf eine übermäßige Höhe zu treiben, und wer unwahre Nachrichten verbreitet oder ein anderes Mittel der Irreführung anwendet, um eine Teuerung von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen zu bewirken; diese Tatbestände betreffen künstliche, unreelle Mittel, um — zum Teil durch Einschränkung des Angebotes — wirtschaftlich nicht begründete Preissteigerungen herbeizuführen.[27]) Nach § 7 ist ferner strafbar, „wer in Ausnützung der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse für unentbehrliche Bedarfsgegenstände offenbar übermäßige Preise fordert".

An die Stelle dieser Verordnung ist in der Folge die Kaiserliche Verordnung vom 7. August 1915, RGBl. Nr. 228, getreten, welche den gegen die Preistreiberei gerichteten Bestimmungen neue hin-

---

[26]) Unter unentbehrlichen Bedarfsgegenständen werden verstanden die „zur Befriedigung notwendiger Lebensbedürfnisse für Menschen und als Nahrungsmittel für Haustiere dienenden Waren, sowie auch Sachen, aus denen solche erzeugt werden". Die Abgrenzung verursacht natürlich manchmal Schwierigkeiten; so beschäftigte kürzlich die Frage, ob Gänse ein „unentbehrlicher Bedarfsgegenstand" sind, alle drei Instanzen; der Kassationshof bejahte diese Frage. Die Deutsche Bundesratverordnung vom 23. Juli 1915 „gegen übermäßige Preissteigerung" bezieht sich (§ 5) auf Gegenstände des täglichen Bedarfs, insbesondere Nahrungs- und Futtermittel aller Art, rohe Naturerzeugnisse, Heiz- und Leuchtstoffe sowie Gegenstände des Kriegsbedarfs.

[27]) Wenn Gewerbsleute, welche zu den notwendigen Bedürfnissen des täglichen Unterhaltes gehörende Waren zum allgemeinen Ankauf feilbieten, ihren Vorrat verheimlichen, sind sie schon nach dem Allgemeinen Strafgesetz (§ 482) strafbar.

zufügte. Zu den strafbaren künstlichen Mitteln der Preisbeeinflussung (§ 17 der neuen Verordnung) trat neu der Tatbestand hinzu, daß jemand unentbehrliche Bedarfsgegenstände beschädigt, vernichtet oder wertlos macht, um das Angebot in solchen Gegenständen zu verringern. Ein neuer Paragraph (§ 16) stellte ferner denjenigen unter Strafe, der sich mit anderen verabredet, für unentbehrliche Bedarfsgegenstände in Ausnützung der durch den Kriegszustand verursachten außerordentlichen Verhältnisse offenbar übermäßige Preise zu fordern.[28]) Inhaltlich neu ist schließlich § 15; nach ihm ist strafbar der Händler, der beim Einkaufe von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen auf Märkten, auf der Straße oder von Haus zu Haus die vom Verkäufer geforderten Preise oder, wenn ein bestimmter Preis nicht gefordert wird, die bis dahin üblichen Preise überbietet, um sich den Erwerb der Ware oder für künftige Einkäufe einen Vorrang vor anderen Käufern zu sichern. Auch Personen, die das Vorstehende beim Einkauf für einen Händler tun, sind in gleicher Weise strafbar.[29]) [30])

Die normierte Strafbarkeit von künstlichen Preisbeeinflussungsmitteln (Aufkaufen oder Vernichten von Vorräten, Verbreitung unwahrer Nachrichten usw.) gibt vom Standpunkte der Preispolitik weiter zu keinen Bemerkungen Anlaß. Diese Vorschriften stehen

---

[28]) Nach dem „Österr. Volkswirt", Nr. 46, S. 771, würde dieser Passus auch ein eventuelles Einschreiten gegen Kartelle gestatten.

[29]) Neben Geld- und Freiheitsstrafen sind nach der KaisV. vom 7. August 1915 bei Verurteilung wegen Preistreiberei auch der Verfall von Vorräten, der Verlust einer Gewerbeberechtigung und die Veröffentlichung des Urteiles in Druckschriften vorgesehen; das Gericht kann auch verfügen, daß das Urteil öffentlich angeschlagen wird. Vgl. die eingehende Darstellung der beiden Kaiserlichen Verordnungen und der einschlägigen Judikatur bei Dr. Max Weiser, Preistreiberei und ähnliche Delikte, Wien, 1915.

[30]) Indirekte preispolitische Tragweite hat auch der nicht im Abschnitt „Preistreiberei", sondern im Abschnitt „Sicherung des Marktverkehrs" stehende § 11 der KaisV. vom 7. August 1915; danach ist strafbar: 1. wer jemanden davon abhält, einen Markt mit unentbehrlichen Bedarfsgegenständen zu besuchen, um die Beschickung des Marktes zu verringern; 2. der Händler, der einem Marktbesucher unentbehrliche Bedarfsgegenstände, die dieser zum Markte schafft, auf dem Wege zum Markte abkauft; 3. wer auf den Markt gebrachte unentbehrliche Bedarfsgegenstände vor Beginn der amtlich bestimmten Marktstunden verkauft oder kauft; 4. wer die auf dem Marktplatz als zulässig verlautbarten Verkaufspreise für Lebensmittel oder sonst festgesetzte Höchstpreise überschreitet.

in keinem Gegensatz zu den Prinzipien normaler Preisbildung, die sie im Gegenteil schützen sollen. Zu beachten ist, daß mehrere dieser Verbote (das Verbot des Vernichtens oder Aufkaufens von Bedarfsartikeln, der Einschränkung ihrer Erzeugung) nicht bloß preispolitischen Charakter haben, sondern auch in das Gebiet der Vorsorge für das Vorhandensein der Bedarfsartikel, der Vorsorge für möglichst hinreichendes Güterangebot gehören. Es ist allerdings zweifelhaft, ob sie in dieser Hinsicht für sich allein immer den gewünschten Erfolg haben werden. Gegen Zurückhalten mit den Vorräten kann schließlich nur zwangsweise Entziehung der Vorräte helfen; wir werden an späteren Stellen sehen, daß hiefür gesetzliche Handhaben verschiedener Art — durch den Verkaufszwang der Höchstpreisverordnungen, durch das Anforderungsrecht zu Gunsten von Gemeinden und durch den Lieferungszwang im Rahmen von Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen — gegegeben sind.[30a])

Das Verbot, für unentbehrliche Bedarfsgegenstände „offenbar übermäßige Preise“ zu fordern, hat, da die Kaiserlichen Verordnungen keine nähere Erklärung darüber geben, was unter solchen Preisen zu verstehen sei, zu mannigfacher publizistischer Polemik, zu vielen Resolutionen kaufmännischer und anderer Korporationen, zu Deputationen zum Handels- und Justizminister und insbesondere zu einer interessanten, umfangreichen gerichtlichen Judikatur geführt. Über die Einwirkungen des neuen Verbotes von Verabredungen, offenbar übermäßige Preise zu fordern, liegen noch wenig Erfahrungen vor; die Hauptfrage für uns ist auch hier, was „übermäßige Preise“ sind. Auch hinsichtlich des neuen Verbotes für die Händler, die geforderten, beziehungsweise die üblichen

[30a]) Die deutsche Bundesratsverordnung vom 23. Juli 1915 sieht generell die Möglichkeit vor, Gegenstände des täglichen Bedarfes sowie auch rohe Naturerzeugnisse und Heiz- und Leuchtstoffe, die von ihren Eigentümern zurückgehalten werden, zu enteignen („das Eigentum an ihnen durch Anordnung der Landeszentralbehörde oder der von ihr bezeichneten Behörde auf eine in der Anordnung zu bezeichnende Person zu übertragen“). Diese Enteignung wird wohl in der Regel zu Gunsten von Kommunalverbänden, Konsumvereinen, auch Handeltreibenden, erfolgen. Der zu vergütende Preis darf in der Regel fünf vom Hundert des Einkaufspreises des Besitzers nicht übersteigen (soll wohl heißen: den Einkaufspreis nicht um mehr als fünf vom Hundert übersteigen).

Preise zu überbieten, liegt uns noch sehr wenig näheres Material vor; wir müssen uns darauf beschränken, es theoretisch zu erörtern.

Als — im Winter 1914/15 — immer mehr Gerichtsverhandlungen wegen Preistreiberei stattfanden, war die Judikatur der Gerichte zunächst keine einheitliche. Einzelne Gerichte legten das Gesetz dahin aus, daß eine Preisforderung übermäßig sei, wenn sie den Marktpreis überschreite; andernfalls könne Strafbarkeit nicht vorliegen, auch wenn der Verkäufer einen sehr großen Gewinn mache. Wenn zum Beispiel ein Kaufmann ein Lager von Waren habe, deren Preis mittlerweile gestiegen sei, so könne man ihm nicht zumuten, diese Waren mit Rücksicht auf die niedrigen Gestehungskosten unter dem Marktpreis zu verkaufen; das Gesetz spreche daher auch nicht von einem übermäßigen Gewinn, sondern nur von einem übermäßigen Preise. Dieser Gesetzesauslegung pflichteten die Kaufleute und ihre Vertretungen meist lebhaft bei. Die meisten Gerichte hingegen, an ihrer Spitze der Oberste Gerichts- und Kassationshof in mehreren Entscheidungen, insbesondere vom 16. März und 15. Juni 1915, haben die Gestehungskosten als maßgebend erklärt; wer mehr als diese zuzüglich des üblichen Gewinnes verlange, sei strafbar; das Gesetz wolle die Konsumenten schützen und die Bereicherung einzelner auf Kosten der Gesamtheit verhindern. Die Marktpreise können nach Ansicht des Obersten Gerichtshofes (vergleiche namentlich das Urteil vom 16. März 1915) nicht maßgebend sein; sie seien nicht das Ergebnis eines normalen wirtschaftlichen Verkehres, sondern durch die Willkür der Verkäufer bestimmte Preise, der Wettbewerb unter den Verkäufern sei fast aufgehoben, der psychische Einfluß der Furcht vor Mangel beherrsche den Markt.[31]) In einem späteren Urteil hat der Oberste Gerichtshof auch erklärt, daß ein Kaufmann aus früherer Zeit vorhandene Vorräte nicht deshalb zu höheren Preisen verkaufen dürfe, weil er Waren derselben Art jetzt zu höherem Einkaufspreis nachschaffen müsse; für die von früher vorhandenen Vorräte seien auch weiterhin ihre eigenen und nicht die Gestehungskosten der nachgeschafften Waren maßgebend; es muß nach dieser Ansicht

[31]) Der Oberste Gerichtshof hat nach Abg. Dr. Ofner („Der Morgen“ vom 30. August) den Marktpreis unter Umständen als „Preistreiberei einer Tätermehrheit“ erklärt.

also unter Umständen ein Kaufmann Waren derselben Art zu verschiedenen Preisen feilbieten. Den Standpunkt, daß die Gestehungskosten maßgebend seien, haben die Gerichte nun wohl ziemlich allgemein akzeptiert, das Justizministerium hat ihn in einem Erlaß an die Staatsanwaltschaften auch für die Beurteilung der Verkaufspreise der landwirtschaftlichen Produzenten anwendbar erklärt, die Konsumentenkreise und ihre Organe treten für ihn ein und auch das Ministerium des Innern hat in einem Erlaß an alle politischen Landesstellen vom 22. Juli 1915, der verschiedene administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der Preistreiberei (Ersichtlichmachung der Preise, Anfertigung von Preistabellen durch die politischen Landesstellen usw.) betraf, die Gestehungskosten unter Zuzählung eines angemessenen Gewinnes für die Regel der Fälle als den entsprechenden Maßstab für die Beurteilung der Preisbildung bebezeichnet; Marktpreisnotierungen, die ja oft auf geradezu wucherischer Grundlage entstünden, seien keinesfalls ohneweiters als legale Preisgrundlage zu betrachten.

Wie sind diese Auffassungen über strafbare übermäßige Preise vom Standpunkt der Wirtschaftswissenschaft zu beurteilen? Stehen sie im Einklang mit den ökonomischen Lehrsätzen oder im Gegensatz zu diesen? Die ökonomische Theorie kennt keine Gestaltung der Dinge, bei der jeder einzelne Produzent oder Händler zu den Preisen verkaufen würde, die seinen individuellen Gestehungskosten (einschließlich des üblichen Gewinnes) entsprechen. Bei beliebig vermehrbaren Gütern sind allerdings nach der Theorie bei freiem wirtschaftlichem Verkehr die Produktions- oder richtiger Reproduktionskosten — je nach der Lage des Falles die höchsten oder die niedrigsten — entscheidend; aber auf diese gründet sich ein einheitlicher Marktpreis; steigen oder fallen die Reproduktionskosten, so gilt der durch sie determinierte neue Preis selbstverständlich auch für die früher billiger, beziehungsweise teuerer erzeugten Waren. Die Güter, die jetzt in den Prozessen wegen Preistreiberei eine Rolle spielen, können jedoch derzeit in der Regel nicht als beliebig vermehrbare angesehen werden. Sie unterstehen daher nach der Theorie nicht dem speziellen Preisgesetz der Produktionskosten, sondern dem allgemeineren Gesetz von Angebot und Nachfrage; auch dieses Gesetz bringt Marktpreise hervor, an die sich der einzelne hält. Steigt der Marktpreis dem Gesetz von

Angebot und Nachfrage gemäß aus wirtschaftlichen Gründen, so trifft niemanden ein „Verschulden", Kauflustige und Verkauflustige wirken bei der Preisbildung mit, gerade der Wettbewerb der ersteren führt die Preissteigerung herbei.

Mit der Theorie scheint sich somit jene Anschauung zu decken, nach welcher der Marktpreis maßgebend sein solle — sei es, daß er auf den Reproduktionskosten, sei es, daß er auf dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage beruht; der Marktpreis wäre dann das ökonomisch Normale und man würde gleich der Theorie von keinem Kaufmann verlangen, daß er deshalb unter dem Marktpreis verkaufe, weil er auch dann schon den üblichen Gewinn erzielt — kann doch der Kaufmann auch andrerseits, wenn der Marktpreis unter das Niveau seiner Selbstkosten fällt, keinen höheren als den neuen Marktpreis mit Erfolg beanspruchen. Diese Argumentation zu Gunsten des Marktpreises wird jedoch unserer Erachtens hinfällig, wenn man berücksichtigt, daß das heutige Preisniveau vieler Waren nicht ausschließlich auf dem normalen Wege zustande gekommen ist, den die Theorie voraussetzt, daß vielmehr vielfach auch andere Preisbestimmungsgründe (Monopole, künstliche Mittel usw.), die oben besprochen wurden, eingewirkt haben. Unter diesen Umständen kann nicht jeder Marktpreis ohneweiters als ökonomische Notwendigkeit und als ökonomischer Maßstab angesehen werden; überdies gibt es für manche Artikel gar keine rechten Marktpreise.[32])

Im übrigen läge in einem Verbote, den Marktpreis zu überschreiten, doch auch ein prinzipieller Gegensatz zu den theoretischen Vorstellungen. Die Marktpreise sind nicht unveränderlich, sie haben jetzt meist die Tendenz zu steigen. Dabei werden wohl immer

---

[32]) Hiemit weichen wir allerdings von Gruntzel ab, nach welchem Preistreiberei vorliegt, wenn im einzelnen Fall der Verkaufspreis über dem jeweiligen Marktpreis liegt. „Übermäßige" Preise lassen sich nach Gruntzels Ansicht nur feststellen, wenn ein Maß vorhanden ist; ein objektives Maß sei aber nur in dem im Marktpreis ausgedrückten Tauschwert zu finden. Vgl. auch oben (S. 394, Anm. 21). Gruntzel beruft sich auch auf die deutsche „Bekanntmachung gegen übermäßige Preissteigerung" vom 23. Juli 1915. Diese steht aber doch wohl nicht ganz auf Gruntzels Standpunkt; sie verbietet Preise zu fordern, die „unter Berücksichtigung der gesamten Verhältnisse, insbesondere der Marktlage, einen übermäßigen Gewinn enthalten"; Marktlage ist aber nicht identisch mit Marktpreis; dieser kann gerade infolge „Preistreiberei" höher sein als der tatsächlichen Marktlage, dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage, entspräche.

einzelne der allgemeinen Veränderung des Marktpreisniveaus vorangehen. Ist dies verboten, so kann der Marktpreis überhaupt nicht steigen. Mit einer solchen Konsequenz wären manche Kreise, die jetzt für die Beurteilung nach dem Marktpreis eintreten, wohl kaum einverstanden und die Konsumenten, die jetzt diese Beurteilung bekämpfen, könnten auch durch sie einen großen Erfolg — in ihrem Sinn — erzielen.

Noch viel mehr im Gegensatz zu allen Preisbildungsvorstellungen der Theorie steht natürlich die Auffassung, daß die Gestehungskosten des einzelnen Verkäufers (zuzüglich eines bürgerlichen Gewinnes) für den zulässigen Verkaufspreis maßgebend sein sollen. Wird dies durch Bestrafung höherer Preisforderungen zur allgemeinen Pflicht gemacht, so liegt unseres Erachtens im Sinne unserer früheren Ausführungen (S. 404 u. f.) eine außerwirtschaftliche Tatsache vor, welche von ethischen Gesichtspunkten und vom Gesamtinteresse ausgehend die Preisbildung umzugestalten versucht. So hat man das Verbot auch vielfach aufgefaßt: in der gegenwärtigen großen, für so viele mit Leid und Opfern verbundenen Zeit solle es nicht zulässig sein, daß sich einzelne auf Kosten der Gesamtheit bereichern, von den Kaufleuten müsse verlangt werden, daß sie darauf verzichten, Konjunkturgewinn zu machen. Das Wiener Oberlandesgericht hat zum Beispiel in einem Urteil vom 9. August 1915 ausdrücklich bemerkt, daß „gewisse volkswirtschaftliche Gesetze ausgeschaltet werden mußten, weil die außergewöhnliche Zeit, in welcher wir leben, auch an den Gemeinsinn aller Staatsbürger außergewöhnliche Forderungen stellt".[33]) Eine für die Konsumenteninteressen eintretende Zeitungsstimme schrieb, sie wolle anerkennen, daß es den Kaufleuten schwer fallen müsse, „die seit Jahr und Tag festgelegten und in Fleisch und Blut übergegangenen Anschauungen über die Berechtigung von Gewinn und

[33]) In einem Erlaß des preußischen Ministers für Handel und Gewerbe an die Handelsvertretungen von anfangs August 1915 heißt es unter anderm: „In einem Krieg, in dem das einmütige Zusammenwirken aller in der Nation lebenden Kräfte Voraussetzung des Erfolges ist, muß auch im Wirtschaftsleben die Rücksicht auf den eigenen Vorteil zurücktreten. Der Krieg darf unter keinen Umständen als Konjunktur angesehen werden, aus welcher der größtmögliche Gewinn herauszuholen ist, vielmehr ist es vaterländische Pflicht, besonders bei Gegenständen des täglichen Bedarfes, sich mit Gewinnen zu begnügen, die neben angemessener Lebensführung des Unternehmers und seiner Familie den Fortbestand des Unternehmens sicherstellen."

Spekulation einer ganz neuen, vom Krieg diktierten Ethik anzupassen"; aber es müßten eben „von Rechts und Gerichts wegen ausreichende Hemmungen geschaffen werden, damit die betreffenden Erwerbskreise Kraft genug besitzen, den Lockungen der Gelegenheit ausreichenden Widerstand entgegensetzen zu können". Auch die wegen Preistreiberei Angeklagten haben es fast nie gewagt, sich auf ihnen günstige, preissteigernde Veränderungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage zu berufen, sondern haben fast immer lediglich entsprechend gestiegene Selbstkosten nachzuweisen versucht.[34]) Ein Industrieller bezeichnet allerdings in einem Zeitungsartikel den Standpunkt des Obersten Gerichtshofes etwas sarkastisch als den Versuch, einen „vorschriftsmäßigen Kriegskaufmann" zu konstruieren.

Wie ist nun ein „übermäßige" Preise verbietender staatlicher Eingriff in die Preisbildungsverhältnisse zu beurteilen, welche Aussichten auf Erfolg kann er haben, welchen volkswirtschaftlichen Nutzen kann er stiften? Ich möchte mich bei Untersuchung dieser Frage nicht auf die Begriffsbestimmung der „übermäßigen" Preise als solcher, welche die Gestehungskosten um mehr als einen bürgerlichen Gewinn überschreiten — welche Auffassung jetzt allerdings auf Seite der Staatsgewalt überwiegt — beschränken, sondern die Frage allgemeiner aufwerfen — die Repression kann ja mehr oder weniger weit gehen. Dabei wollen wir die eingangs unterschiedenen Preisbestimmungsfaktoren einzeln vornehmen und die Bekämpfung jedes derselben schematisch getrennt ins Auge fassen.

Preise, die durch künstliche Mittel (Aufkaufen oder Vernichten von Vorräten, Verbreitung unwahrer Nachrichten und dergleichen) herbeigeführt wurden, sind gewiß „offenbar übermäßig" und können ohneweiters durch Bestrafung solcher Praktiken bekämpft werden. Da liegt, wie bereits erwähnt, kein Gegensatz zu den Prinzipien normalen wirtschaftlichen Verkehres vor, diese werden vielmehr geschützt.

Werden übermäßige Monopolpreise untersagt, so tritt nach unserer Auffassung eine außerwirtschaftliche Gewalt — das staat-

---

[34]) Es ist mir auch kein Fall bekannt, daß ein Angeklagter sich auf eine in der Zeit zwischen Erzeugung, beziehungsweise Ankauf, und Verkauf angeblich vollzogene Geldwertänderung berufen hätte.

liche Gebot — der ökonomischen Macht entgegen. Der Eingriff kann wohlbegründet sein, wenn die allgemeine Versorgung durch die Monopolpreise leidet. Der Eingriff ist aber auch keineswegs aussichtslos: wird dem Verkäufer eine entsprechende Rente belassen, so wird er lieber mit geringerem Gewinn vorlieb nehmen, als sich ganz vom Markte zurückzuziehen.

Schwieriger dürfte die Bekämpfung der Preissteigerungen des von Mises beschriebenen Typus sein (vergleiche oben S. 391), besonders bei der Ausbreitung und Stärke, welche diese Erscheinung unseres Erachtens gerade seit Kriegsausbruch erreicht hat. Soweit die Verkäufer durch die Preissteigerung die erhöhten Kosten ihrer eigenen Lebensführung einzubringen versuchen, werden sie sich daran schwer hindern lassen. Vielfach gehen die Preissteigerungen jedoch darüber weit hinaus. In solchen Fällen könnte die Bestrafung der Preistreiberei wohl von Erfolg begleitet sein.

Am schwierigsten liegt der Fall jedenfalls, wenn man es versuchen will, auch Preissteigerungen infolge von Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage durch Strafandrohungen hintanzuhalten. Diese Tendenz ist aber zweifellos in der neuen Preistreiberei-Judikatur — bewußt oder unbewußt — mit inbegriffen. Von unserem gewohnten ökonomisch-theoretischen Standpunkt aus scheint uns da etwas ganz Unmögliches unternommen zu werden. Wenn die Nachfrage — wie jetzt vielfach der Fall — überwiegt, überbieten sich ja die Kauflustigen untereinander und die Preise müssen steigen. Auf diese Art sind, wie man beobachten konnte, auch tatsächlich viele Preiserhöhungen der letzten Zeit zustande gekommen. Die Preissteigerung hat dabei die Funktion, unter den Kauflustigen eine Auslese nach ihrer Zahlungswilligkeit und Zahlungsfähigkeit so lange vorzunehmen, bis Nachfrage und Angebot ins Gleichgewicht kommen.

Nach unserer Auffassung ist jedoch ein Verbot dieses Auslesevorganges — durch die außerwirtschaftliche Tatsache des Verbotes „übermäßiger“ Preise — nicht prinzipiell unmöglich. Wird das staatliche Verbot strikte gehandhabt, so müssen die Verkäufer allerdings zu einer anderen Auslesemethode greifen, um ihre Vorräte auf die diese übersteigende Nachfrage aufzuteilen. Sie werden nicht an die Zahlungsfähigsten verkaufen, sondern zum Beispiel an die zuerst kommenden Kauflustigen, oder sie werden nur ihre

bisherigen Kunden berücksichtigen[35]) oder unter den Nachfragenden zum Beispiel nach persönlicher Sympathie eine Auswahl treffen; sie könnten schließlich eine Art spontaner Verbrauchsregelung einführen, indem sie jedem Kauflustigen nur eine, in dem Maße als die Vorräte hinter der Nachfrage zurückbleiben, reduzierte Menge überlassen. Durchführbar wird ein Verbot „übermäßiger" Preise in dem in Rede stehenden Sinne gewiß nicht leicht sein, da die Verkäufer nur bei sehr energischer Strafandrohung und Kontrolle von dem ökonomisch normalen, hergebrachten, für sie bequemsten und insbesondere rentabelsten Verfahren — gegenseitiges Überbieten der Kauflustigen und Abschluß des Verkaufes mit den meistbietenden Kauflustigen — ablassen werden, und auch jene Kauflustigen, die sich überlegener Zahlungsfähigkeit bewußt sind, für dieses Verfahren eintreten werden.

Will man das Verbot trotzdem durchführen, so ist es nur logisch, wenn man auch die Kauflustigen in die Regelung einbezieht und ihnen das gegenseitige Überbieten untersagt. Bei der Preistreiberei durch gewisse „künstliche" Mittel (zum Beispiel durch Verbreitung beunruhigender Nachrichten), durch Ausnützung von Monopolen und durch aggressive Preiserhöhungen der Verkäufer (nach dem Schema von Mises) sind nur die Verkäufer aktiv beteiligt, bei Unzulänglichkeit des Angebotes (die allerdings auch künstlich, zum Beispiel durch Vernichten von Vorräten, Zurückhalten mit dem Angebote, herbeigeführt worden sein kann) haben dagegen die Kauflustigen bei der Preisbildung die Rolle des treibenden Elementes inne. Sie sind es ja, die den Verkäufer immer wieder nach der Richtung hinziehen, die ihm verwehrt sein soll. Unsere erste Preistreibereiverordnung hatte keine gegen die Kauflustigen gerichtete Bestimmung. Immer wieder wurde jedoch auf das gegenseitige Überbieten derselben als einen sehr wesentlichen Faktor der Entstehung „übermäßiger" Preise hingewiesen. Unsere zweite Preistreibereiverordnung enthält daher den oben zitierten § 15, worin zwar das gegenseitige Überbieten der Kauflustigen nicht ganz allgemein, wohl aber verboten wird, daß Händler beim Ein-

[35]) Dem steht jedoch bei Bedarfsartikeln des täglichen Unterhaltes in Österreich der § 482 des Strafgesetzes entgegen, der die Weigerung, solche zum allgemeinen Ankauf feilgebotene Waren was immer für einem Käufer zu verabfolgen, mit Strafe bedroht.

kauf von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen die vom Verkäufer geforderten Preise, beziehungsweise die bis dahin üblichen Preise überbieten. Die Bestimmung richtet sich also hauptsächlich gegen den Zwischenhandel, der, auf seine starke Stellung den letzten Konsumenten gegenüber bauend, „bei der aus Erwerbsucht betriebenen Jagd nach Ware“[36]) den Lieferanten gegenüber leicht hohe Preise, die er zu überwälzen beabsichtigt, bieten kann, wodurch die Teuerung in die weitesten Gebiete getragen wird. Ähnliche Bestimmungen wie unsere zweite Preistreibereiverordnung enthalten auch verschiedene deutsche territoriale Verordnungen, zum Beispiel die vom kommandierenden General von München am 6. Juli 1915 erlassene Bekanntmachung, die in § 1 Gefängnisstrafe bis zu einem Jahre u. a. auch jenem androht, der „beim gewerbsmäßigen Einkauf von Gegenständen des täglichen Bedarfes Preise bietet, die unangemessen hoch sind, wenn nach den Umständen des Falles die Absicht anzunehmen ist, eine Preissteigerung oder eine Hinaufsetzung bestehender Höchstpreise herbeizuführen.“[37]) Man darf sich übrigens wohl nicht verhehlen, daß die Durchführung des Verbotes, übermäßige Preise zu bieten, viel schwerer ist, als jene des Verbotes übermäßige Preise zu fordern. Im letzteren Falle haben die Kauflustigen ein Interesse an der Durchführung des Gesetzes und sie werden dasselbe immer wieder in Bewegung setzen, wobei ihnen oft noch Konsumentenorganisationen zur Seite stehen; beim Verbote übermäßiger Preisanbote hingegen ist keiner der beiden Kontrahenten an der Repression interessiert und von keinem ist eine Anzeige zu erwarten; ebensowenig von dritten Personen, da solche meist nicht beteiligt sein werden.

Außer der Frage der Möglichkeit der Verhinderung einer Preissteigerung bei Rückgang des Angebotes im Verhältnis zur Nachfrage ist aber auch der volkswirtschaftliche Wert einer solchen außergewöhnlichen Regelung zu untersuchen. Die

---

[36]) Aus dem offiziellen Kommentar, Wiener Zeitung vom 8. August 1915.

[37]) Ähnlich verbot z. B. das Generalkommando in Württemberg Mitte Juli 1915 beim Verkauf, beziehungsweise Einkauf unverhältnismäßig hohe Preise zu bieten, zu fordern oder anzunehmen. Übrigens gab es auch schon in manchen mittelalterlichen Städterechten im Zusammenhang mit den Preistaxen Verbote des gegenseitigen Überbietens der Bürger.

Methoden der Herstellung des Ausgleiches zwischen Angebot und Nachfrage, die an Stelle der Auslese nach Maßgabe der Zahlungsfähigkeit Platz greifen können (Befriedigung nur der Zuerstkommenden, nur der bisherigen Kunden usw.) haben gemeinsam, daß ihnen das „plutokratische" Element fehlt, welches die Preissteigerungen als Auslesemechanismus aufweisen. Dies ist zweifellos ein Vorteil, denn wir können volkswirtschaftspolitisch natürlich nicht damit einverstanden sein, wenn nur die Zahlungsfähigsten in der Lage bleiben sollten, ihre Lebensbedürfnisse zu befriedigen. Es entfallen bei diesen Methoden auch die „unverdienten" Konjunkturgewinne der Verkäufer, die ja sonst bei steigender Nachfrage immer wieder wesentlich höhere Verkaufspreise erzielen können, als ihre Gestehungskosten waren. Auch darin kann vom sozialethischen Standpunkt ein Vorzug erblickt werden. Ein Nachteil der Verhinderung der Preissteigerung bestünde dagegen darin, daß der mit der Preissteigerung verbundene Ansporn zur allgemeinen Sparsamkeit mit den Vorräten entfallen würde; die Niederhaltung der Preise muß, indem sie die effektive Nachfrage erleichtert, das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage geradezu noch verschärfen. Auch der Ansporn zur Produktion und zur Handelstätigkeit wird vielleicht abgeschwächt, wenn dabei nicht mehr als „bürgerlicher" Gewinn erzielt werden darf; es würde sich dann ergeben, daß die preispolitische Betätigung der Staatsgewalt ihrer zweiten ebenso wichtigen Aufgabe, für das Vorhandensein hinreichender Gütervorräte zu sorgen, entgegenwirkt. Gegen die Befürchtung beeinträchtigter Produktion und Handelstätigkeit sind jedoch vielleicht Einwände möglich. Es verhält sich da vielleicht ähnlich wie beim Rückgang des Kapitalzinses: Manche Autoren befürchten davon eine Abnahme der weniger lukrativ gewordenen Kapitalsbildung, andere Autoren glauben, daß der Rückgang des Zinsfußes jeden einzelnen gerade zu erhöhter Kapitalsbildung veranlassen müsse. So könnte auch in unserem Falle eingeschränkter Gewinn zur Vergrößerung des Umsatzes anspornen. Beim bereits etablierten Produzenten und Händler wird dies der Fall sein; die Heranziehung neuer Unternehmer wird aber wohl abgeschwächt, namentlich, da die Einschränkung auf bloß „bürgerlichen" Gewinn nur für die „unentbehrlichen Bedarfsartikel" gilt.

Hinsichtlich des Einflusses auf die Art der Versorgung

der Bevölkerung müssen die einzelnen denkbaren Auslesearten getrennt betrachtet werden. Welche davon die Verkäufer bei Wegfall der Auslese nach der Zahlungsfähigkeit anzuwenden haben, ist nirgends vorgeschrieben. Das naheliegendste Verfahren ist wohl das der Befriedigung der Nachfrage in der zeitlichen Reihenfolge der Bestellungen und Kaufanbote; die Ware ist dann nicht teuerer, aber für den einzelnen Kauflustigen schwerer erhältlich (da die Kauflustigen der Nachfrage gegenüber überwiegen und nicht jeder unter den zuerst Nachfragenden und Bestellenden sein kann). Dieses Verfahren ist gewiß mit Bedenken verbunden: nicht immer sind die Bedürfnisse der Zuerstkommenden die dringendsten und die Nichtbefriedigung der später angemeldeten Nachfrage kann große Härten mit sich bringen. Die Berücksichtigung lediglich der bisherigen Kunden oder die Auswahl unter diesen etwa nach persönlichen Motiven des Verkäufers sind Methoden, die ebenfalls eine einwandfreie allgemeine Versorgung nicht sicherstellen. Das relativ beste Verfahren ist die vom Verkäufer spontan durchgeführte Verbrauchsregelung, wobei er den Käufern nur reduzierte Mengen zum alten Preise überläßt. Bei zentralisiertem Angebot (zum Beispiel Kartellen oder staatlich geregelten Verteilungsstellen [vergleiche unten]) ist das unter Umständen durchführbar, bei dezentralisiertem Verschleiß dagegen kaum möglich. Woher soll da der einzelne Verkäufer ohne behördliche Verbrauchsregelung wissen, in welchem Maße er jede Bestellung kürzen soll, damit Nachfrage und Angebot des ganzen Landes in Einklang gebracht werden? Derartige Verbrauchseinschränkungen werden, wenn die Vorräte dezentralisiert sind, auch leicht umgangen, indem der Käufer nacheinander in mehreren Geschäften einkauft, bis er doch das ganze gewünschte Quantum beisammen hat; wenn dieses Vorgehen stärker verbreitet ist, kann die Nachfrage wieder mit dem Angebot nicht ins Gleichgewicht kommen. Werden doch quantitative Veräußerungsbeschränkungen auch umgangen, wenn sie behördlich genau geregelt sind (vergleiche unten S. 488). Immerhin könnte man vielleicht die Ansicht vertreten, daß die Zuteilung des als unzulänglich angenommenen Gütervorrates nach den angedeuteten Auslesemethoden ohne Preissteigerung sozial der Auslese nach der Zahlungsfähigkeit durch Preissteigerung vorzuziehen ist, da im Falle der Zulässigkeit von Preissteigerungen diese infolge der psy-

chologischen Momente auf der Nachfrageseite, infolge der „Käuferpsychose“, ganz übermäßig ausfallen und die Konsummöglichkeit auf enge Kreise beschränken, während bei Zuteilung der Vorräte zu unveränderten Preisen nach einer der angedeuteten anderen Auslesemethoden die Versorgung der Konsumenten im Durchschnitt nicht so stark zu leiden braucht, da ja die Vorräte zumeist nicht sehr stark hinter der Nachfrage zurückbleiben. Hierin liegt unseres Erachtens eine gewisse wirtschafts- und sozialpolitische Rechtfertigung für die von vielen Nationalökonomen so entschieden abgelehnte Auffassung der Gerichte in der Frage der Preistreiberei.

Das vom Standpunkt der ökonomischen Theorie empfehlenswerteste Mittel, um Preissteigerungen infolge eingetretenen Mißverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage zu verhüten, ist aber zweifellos — wenn die Steigerung des Angebotes nicht gelingt — die durchgreifende gesetzliche Verbrauchsregelung mit Einschränkung der zulässigen Nachfrage auf das Maß der gegebenen Vorräte nach dem System der Brotkarte (vergleiche unten S. 489), wenn es auch aus praktischen Gründen kaum anginge, eine derartige Verbrauchsregelung für die ganze große Zahl von Warengattungen, bei denen sich jetzt das Verhältnis von Angebot und Nachfrage verschoben hat, einzuführen. Auch bietet die Verbrauchsregelung, die wir ja später eingehender behandeln, allein noch keinen Schutz gegen künstliche Preisbeeinflussung; gegen diese können Höchstpreise von Nutzen sein; werden die Vorräte jedoch zum Beispiel von ihren Besitzern zurückgehalten, so ist es notwendig, die Vorräte zwangsweise der privaten Verfügungsgewalt zu entziehen.

Wir haben im vorstehenden versucht, einige theoretische Gesichtspunkte darüber zu entwickeln, ob es durchführbar und zweckmäßig ist, auch Preissteigerungen infolge von Veränderungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage durch Bestrafung „übermäßiger“ Preise hintanzuhalten. Von kaufmännischen Kreisen wird gegen das Postulat von Verkaufspreisen nach Maßgabe der Gestehungskosten auch das Bedenken erhoben, daß dann eine verwirrende Ungleichheit der Preise bei verschiedenen Kaufleuten, die verschieden hohe Selbstkosten hatten, entstehen müsse; ja selbst derselbe Kaufmann müßte vielfach Waren derselben Art zu verschiedenen Preisen verkaufen. Diesem Bedenken könnte

vielleicht durch eine „großzügige" Auffassung des Begriffes der Gestehungskosten begegnet werden.[38]) Auch der zulässige bürgerliche Gewinn wäre wohl dort, wo jetzt ein erhöhtes Risiko vorliegt, liberal zu bemessen. Vielfach wird auch behauptet[39]), aus der Festlegung des Verkäufers auf die Selbstkosten folge logisch, daß diesem die Selbstkosten auch gesichert werden müßten, wenn der Marktpreis unter das Selbstkostenniveau heruntergehe, was namentlich nach dem Kriege bei manchen Waren voraussichtlich geschehen werde; wenn man die Möglichkeit eines außerordentlichen Gewinnes ausschließe, müsse man auch die Gefahr eines außerordentlichen Verlustes bannen. Der Oberste Gerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 16. März 1915 bemerkt, daß die Verkäufer eines Schutzes nicht bedürfen, weil sie während der Dauer des Krieges und wohl noch längere Zeit nachher kein Sinken der Preise zu besorgen haben. Preisrückgänge, wenigstens nach dem Kriege, sind aber doch immerhin nicht ausgeschlossen. Der oben erwähnte, für diesen Fall gezogene Schluß (Sicherung der Selbstkosten auch bei gefallenen Marktpreisen) ist jedoch kein zwingender. Der Staat hat nirgends das Prinzip aufgestellt, daß der Kaufmann die Gestehungskosten (zuzüglich bürgerlichen Gewinnes) erzielen m ü s s e, es wird in höheren Preisen lediglich ein strafrechtlich relevantes Merkmal erblickt. Auch das Wucherverbot ist keine Zinsengarantie!

Es dürfte im übrigen praktisch kaum der Hauptzweck der ganzen Aktion gegen die Preistreiberei sein, Preissteigerungen aus dem wirtschaftlichen Grund verringerten Angebotes, beziehungsweise gesteigerter Nachfrage zu verhindern und nur solche infolge von erhöhten Produktionskosten zuzulassen.[40]) Die relativ leichtere und dankbarere aber auch noch keineswegs gelöste Hauptaufgabe dürfte wohl die sein, Preissteigerungen durch künstliche Mittel,

---

[38]) Einen besonderen Behelf, um bei Waren von derselben Gattung aber von verschiedenen Gestehungskosten verschieden hohe Verkaufspreise vorschreiben und diese kontrollieren zu können, hat die Regelung der Zuckerpreise vom 7. Juli 1915 eingeführt (verschiedenfarbige Verschlußmarken für den billigeren Zucker der alten und den teureren der neuen Kampagne).

[39]) Vgl. Gruntzel, Preistreiberei, S. 9.

[40]) Für diese Ansicht spricht auch der Umstand, daß die Auffassung, wonach die Gestehungskosten maßgebend sein sollen, erst in einem relativ späten Zeitpunkt zum Ausdruck gelangte und auch auf anderen Gebieten der Preispolitik, z. B. bei der Festsetzung der Höchstpreise, nicht durchwegs als Richtschnur diente.

über die immer wieder geklagt wird, Preissteigerungen infolge von Monopolen und monopoloiden Stellungen, ferner übermäßige, aggressive Preiserhöhungen der Produzenten und Händler zu verhüten.[41]) Gelänge es auch nur dieses Ziel zu erreichen, so wäre hiemit gewiß sehr viel zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung und zur Beruhigung des in der Bevölkerung angesammelten Unwillens über die „Preistreibereien" getan. In der Tat handelt es sich bei den zur gerichtlichen Bestrafung gelangenden Fällen meist um solche einer der drei Kategorien: Künstliche Mittel, Ausnützung von Monopolstellungen oder aktive Preiserhöhungen der Verkäufer. Ein Anlaß zur Preissteigerung infolge überwiegender Nachfrage ist in den gerichtlich behandelten Fällen allerdings vielfach vorhanden, er wird jedoch weit über das wirtschaftlich berechtigte Maß hinaus ausgenützt. Lediglich durch verringertes Angebot oder gesteigerte Nachfrage hervorgerufene, entsprechende Preissteigerungen werden in der Regel nicht so groß sein und nicht so plötzlich eintreten, daß sich jemand zu einer Anzeige wegen Preistreiberei veranlaßt sehen würde. Manchmal liegt überhaupt auf Seite von Angebot und Nachfrage kein Anlaß zu einer Preissteigerung vor und die Ursache liegt lediglich bei Momenten der erwähnten drei anderen Kategorien. In krassen Fällen der angedeuteten Art ist strafrechtliche Repression — insbesondere auch als Abschreckungsmittel — wohl berechtigt.[42])

Höchstpreise. Wir wollen hier vor allem die bei — relativ — freiem wirtschaftlichen Verkehr diesem vorgeschriebenen Maximalpreise ins Auge fassen; Höchstpreise, welche dem Handel von einer Stelle vorgeschrieben werden, welche ihm die bezüglichen Waren zur Verfügung stellt (zum Beispiel im Falle, daß Gemeinden eigene Vorräte durch den lokalen Handel unter Bindung desselben an bestimmte Höchstpreise in den Verkehr setzen) und „Höchstpreise" im Zusammenhange mit Vorratsausgleichungs-

---

[41]) Schon das Wort „Preistreiberei" scheint darauf hinzudeuten, daß dabei in der Regel eine aktive Tätigkeit vorliegen muß, nicht bloß eine mehr weniger automatische Preissteigerung infolge veränderten Verhältnisses von Angebot und Nachfrage.

[42]) Auch wer Preissteigerungen aus valutarischen Gründen für begreiflich hält, wird zugeben müssen, daß in solchen krassen Fällen eine entsprechende Erklärung auf der Geldseite nicht zu finden ist.

und Verteilungseinrichtungen (zum Beispiel die „Höchstpreise“, zu denen unsere Kriegs-Getreideverkehrsanstalt das beschlagnahmte Getreide übernimmt und Mehl dem Konsum überläßt) werden an späteren Stellen behandelt.[43]) Wo nicht anders gesagt, denken wir im folgenden auch nur an Höchstpreise ohne gesetzliche Verbrauchseinschränkung.

Höchstpreise in dem eben bezeichneten Sinne wurden seit Ausbruch des großen Krieges in den meisten kriegführenden sowie teilweise auch in neutralen Staaten für verschiedene Warengattungen festgesetzt. Über die einschlägigen Maßnahmen Österreichs ist folgendes zu berichten: Zunächst haben einer vom Handelsministerium ergangenen Weisung zufolge gleich bei Kriegsbeginn die meisten politischen Landesstellen auf Grund des § 51 der Gewerbeordnung Maximaltarife für den Kleinverkauf von Artikeln, die zu den notwendigsten Bedürfnissen des täglichen Unterhaltes gehören, und zwar hauptsächlich von Lebensmitteln, festgesetzt.[44]) [45]) Auch später und in jüngster Zeit erschienen für zahlreiche Städte lokale Höchstpreisverordnungen für den Kleinverschleiß der täglichen Bedarfsartikel; in manchen Städten wurden wiederholt neue, abgeänderte Höchstpreistarife verlautbart. Nach § 9 der Kaiserlichen Verordnung vom 7. August 1915 können nunmehr die politischen Landesbehörden bei der Festsetzung von Höchstpreisen (Maximaltarifen) für den Kleinverkauf von Artikeln des täglichen Bedarfes von dem in § 51, Abs. 3 der Gewerbeordnung (siehe die vorstehende Anmerkung) vorgeschriebenen

---

[43]) Vgl. unten S. 449 und S. 470 u. ff.

[44]) Vgl. die „Denkschrift über die von der k. k. Regierung aus Anlaß des Krieges getroffenen Maßnahmen“, Wien, 1915, S. 75.

[45]) Der § 51 der Gewerbeordnung lautet, soweit er hier in Betracht kommt: Abs. 1: Für den Kleinverkauf von Artikeln, die zu den notwendigsten Bedürfnissen des täglichen Unterhaltes gehören, dann für die Rauchfangkehrer-, Kanalräumer-, Abdecker-, Transport- und Platzdienstgewerbe können Maximaltarife festgesetzt werden. Aus Abs. 2: Die Tarife können für die einzelnen Gemeinden verschieden festgesetzt werden. Abs. 3: Die in den vorstehenden Absätzen erwähnten Tarife werden nach Anhörung der Gemeindevertretungen, nach Einvernehmung der Handels- und Gewerbekammer und der betreffenden Fachgenossenschaften unter Berücksichtigung der bestehenden Verhältnisse von der politischen Landesbehörde festgestellt und haben nur für das Gebiet der betreffenden Gemeinden bis auf Widerruf Geltung.

umständlichen Verfahren absehen, was natürlich eine wesentliche Erleichterung bedeutet.

Die lokal zersplitterte und immerhin keineswegs allgemeine Regelung lediglich des Kleinverkaufs, also unter Umständen lediglich des letzten Stadiums einer ganzen beim Produzenten beginnenden Kette von Preisbildungsvorgängen, erwies sich jedoch begreiflicherweise als unzulänglich und es wurde daher auch schon bald nach Kriegsausbruch zur Festsetzung von allgemeinen — wenn auch teilweise nach Verwaltungsgebieten abgestuften — Höchstpreisen für ganz Österreich, und zwar auch für den Großhandel, der in mehreren einschlägigen Verordnungen als der „Verkehr zwischen Erzeugern, Händlern und Verarbeitern" definiert wird, geschritten. Vor allem für Getreide und Mehl. Die Verordnung vom 28. November 1914 beauftragte die politischen Landesstellen für den Großhandel mit Getreide (Weizen, Roggen, Gerste und Mais) Höchstpreise festzusetzen, aus denen sich dann durch bestimmte prozentuale Zuschläge die Höchstpreise für Mehl ergaben; gleichzeitig wurden die politischen Landesbehörden ermächtigt, auch für den Kleinhandel Getreide- und Mehlhöchstpreise — ohne Einhaltung des im § 51 der Gewerbeordnung vorgesehenen Verfahrens — zu verordnen.[46]) Die Höchstpreise für Mais und Maismehl wurden durch Verordnung vom 8. April 1915 wieder außer Kraft gesetzt, da in diesem Zeitpunkte nur mehr die Maiszentrale der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt als einzige Maisbesitzerin in Betracht kam, sie den ungarischen Mais zu höherem Preis erworben hatte und ihn dem österreichischen Konsum nicht zu Verlustpreisen zuführen sollte. Am 11. August 1915 wurden sämtliche auf Grund der zitierten Novemberverordnung normierten Getreide- und Mehlhöchstpreise aufgehoben, weil jetzt auch die alten Vorräte zu den neu fixierten Übernahmspreisen der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt der staatlichen Beschlagnahme verfielen. Für Brot (Mischbrot) Verkaufspreise — ohne Einhaltung des im § 51 der Gewerbeordnung vorgesehenen Verfahrens — festzusetzen, wurden die politischen Landesstellen mehrfach ermächtigt; so in den Ministerialverordnungen vom 31. Oktober 1914 und vom 30. Jänner 1915 (betreffend Brot und Kleingebäck) sowie in der

[46]) Den politischen Landesbehörden wurde in der genannten Verordnung auch anheim gestellt, Höchstpreise für die Säcke festzusetzen.

Kaiserlichen Verordnung vom 2. Februar 1915, schließlich in der die Behandlung der Ernte des Jahres 1915 regelnden Kaiserlichen Verordnung vom 21. Juni 1915, welche die bezügliche Ermächtigung in einen Auftrag verwandelte und auch die Übertragung der Festsetzung des Brotverkaufspreises an die politischen Bezirksbehörden oder an Gemeinden vorsah.

Für den Großhandel mit Hafer wurden Höchstpreise — die auch bei direktem Verkehr zwischen dem Erzeuger und dem Verbraucher nicht überschritten werden dürfen — nach Ländergruppen in der Verordnung vom 21. Dezember 1914 festgesetzt, mit Ermächtigung der Landesstellen zur Festsetzung auch von Höchstpreisen für den Kleinhandel. Am 11. August 1915 wurde die bezügliche Verordnung wieder außer Kraft gesetzt; die Beschlagnahme der Getreideernte des Jahres 1915 umfaßte ja auch den Hafer. Für Kartoffeln (Kipfler ausgenommen) wurden länderweise Höchstpreise (mit Unterscheidung von Speise- und Industrie- sowie Futterkartoffeln) für den Großhandel — die auch bei direktem Verkehr zwischen dem Erzeuger und dem Verbraucher nicht überschritten werden dürfen — am 19. Dezember 1914 kundgemacht, ebenfalls mit Ermächtigung der politischen Landesbehörden zur Verlautbarung von Höchstpreisen für den Kleinhandel; am 29. Juli 1915 wurden diese Kartoffelhöchstpreise wieder aufgehoben mit der Begründung, daß sie ja nur den Herbstkartoffeln des Jahres 1914 gegolten hatten, derzeit aber keine oder kaum nennenswerte Vorräte an solchen Kartoffeln mehr vorhanden seien. Unterm 22. September 1915 wurden dann neue Höchstpreise für die Kartoffeln der Ernte des Jahres 1915 festgesetzt. Die Verordnung regelt zunächst die Verkaufspreise der Erzeuger, wobei diese „Grundpreise" von Monat zu Monat „staffelförmig" steigen (zum Beispiel für Speisekartoffeln von 8 *K* der Meterzentner im Oktober und November bis auf 11 *K* im Mai), um den Landwirten eine Vergütung für die Einlagerungskosten und den Schwund zu gewähren. Für den Großhandel ist ein einmaliger Zuschlag zu den Grundpreisen vorgesehen, die Preise des Detailhandels dürfen die Großhandelspreise um höchstens 40% übersteigen; im Bedarfsfalle bestimmt die politische Landesbehörde die Detailpreise. Für eine Anzahl in der Kartoffelerzeugung passiver Länder erhöhen sich die Höchstpreise um bestimmte Beträge, die politischen Landesbehörden sind

überdies ermächtigt, „behufs Erleichterung des Bezuges von Kartoffeln aus Produktions- nach Konsumgebieten ihres Verwaltungsbereiches entsprechende Zuschläge zu den Großhandelspreisen festzusetzen“. Niederösterreich befindet sich nicht unter den Ländern, für welche die Verordnung erhöhte Höchstpreise „im Hinblick auf die Frachtlage“ vorsieht, die niederösterreichische Statthalterei hat jedoch Ende September im Sinne der zuletzt erwähnten Ermächtigung Zuschläge zu den Großhandelspreisen zunächst für Wien, Wiener-Neustadt und Waidhofen a. d. Ybbs festgesetzt und auch die Detailpreise (durch Bestimmung des Betrages, um den sie die Großhandelspreise übersteigen dürfen) geregelt. Mit Verordnung vom 30. Jänner 1915 wurde auch das Kartoffelstärkemehl, das einzige als Mehlsurrogat bei uns in größerem Umfange in Betracht kommende Kartoffelfabrikat, unter einen dem Stärkeerzeuger vorgeschriebenen, für das Reich einheitlichen Höchstpreis gestellt; beim Wiederverkauf darf nebst den Frachtspesen ein einmaliger Zuschlag von $1^1/_2$% dem Höchstpreise hinzugerechnet werden. Der Höchstpreis für Kartoffelstärkemehl wurde durch Verordnung vom 1. Oktober 1915 erhöht und auch auf hochprima trockene Kartoffelstärke ausgedehnt. Für den Verkauf von Hasen und Hirschwildbret in Wien erflossen mit der Verordnung vom 6. Dezember 1914 anläßlich der Aufhebung der Wiener Linien-Verzehrungssteuer für diese Wildarten Höchstpreise, die am 30. Juli 1915 wieder außer Kraft gesetzt wurden.

Ferner wurden für Wolle nach Qualitäten abgestufte Höchstpreise einheitlich für ganz Österreich am 5. Mai und 20. Oktober 1915 vorgeschrieben. Flachshöchstpreise brachte die Verordnung vom 15. September 1915. Auch für Häute und Leder wurden am 26. Mai und 12. Juli 1915 Höchstpreise mit zulässigen Zuschlägen für den Zwischenhandel — ebenfalls einheitlich für ganz Österreich — normiert. Höchstpreise für heimische Gerbstoffe (Eichen- und Fichtenrinde und Knoppern) hat eine Verordnung vom 24. September 1915 kundgemacht, die bei Fichtenrinde und Knoppern nach dem Herkunftsgebiete, überdies nach verschiedenen Qualitätsabstufungen differenziert. Als mit Verordnung vom 23. September 1915 die Ablieferung von Haushaltungsgegenständen aus Kupfer, Nickel und Messing vorgeschrieben wurde, setzte eine Verordnung vom selben Datum für die Blech- und Gußwaren, die als Ersatz

für die abgelieferten Gegenstände in Betracht kommen, Höchstpreise fest, um eine übermäßige Preissteigerung anläßlich der plötzlich verstärkten Nachfrage hintanzuhalten. Ferner hat die Kaiserliche Verordnung vom 30. Juni 1915 den Finanzminister im Einvernehmen mit dem Handels- und dem Ackerbauminister ermächtigt, für den Verkauf von Spiritus ab Brennerei, Raffinerie und Freilager jeweils Höchstpreise, und zwar sowohl für den gegen Versteuerung als auch für den unversteuert zur Wegbringung gelangenden Spiritus, festzusetzen.

Höchstpreise für Vieh werden derzeit vielfach lebhaft gefordert (namentlich auch von den Fleischhauern und Fleischselchern). Teilweise wurden solche auch bereits territorial eingeführt; so hat zum Beispiel — laut einer Notiz in der „Grazer Tagespost" — die krainische Landesregierung anfangs August 1915 Höchstpreise (pro Kilogramm Lebendgewicht) für den Handel mit Schlachtvieh und Schlachtschweinen verlautbart. Dieselbe Landesstelle hat übrigens nach der genannten Quelle im Einvernehmen mit dem Armee-Etappenkommando anfangs August auch für den Verkauf von Heu im Lande Krain Höchstpreise vorgeschrieben. Ferner werden Höchstpreise für Fleisch und Fische vielfach als wünschenswert bezeichnet, teilweise auch solche für Obst, Gemüse, Milch, Butter, Käse, Fette und verschiedene andere agrarische Produkte; für den Kleinverschleiß dieser Artikel bestehen allerdings in manchen Gemeinden Höchstpreistarife gemäß § 51 der Gewerbeordnung. Auch Höchstpreise für verschiedene andere Warengattungen, für Kohle, Holz, Petroleum, selbst zum Beispiel für Kleinwohnungen, wurden vorgeschlagen. Am 14. September 1915 setzte die niederösterreichische Statthalterei einen Maximaltarif für die Kohlenfuhrwerker fest, der eine Steigerung der bisher berechneten Einheitssätze um höchsten 30% zuläßt.[47])

Eine besondere Art von Höchstpreisen hat schließlich die zweite Preistreibereiverordnung (vom 7. August 1915) eingeführt. § 10, zweiter Absatz (im Abschnitt „Ersichtlichmachung und Festsetzung der Preise; Sicherung des Marktverkehres") lautet: „Die Gemeinde des Marktortes hat durch ihre Organe die für die Dauer eines Marktes zulässigen Verkaufspreise für Lebensmittel

---

[47]) Über die Zuckerhöchstpreise vgl. unten S. 443.

sowohl für den Groß- als auch für den Detailhandel vor Eröffnung des Marktes festzusetzen, auf dem Marktplatze zu verlautbaren und für deren Einhaltung durch entsprechende Maßnahmen, erforderlichenfalls auch durch sofortige Abschaffung vom Markte, Sorge zu tragen". Es handelt sich da nicht um dauernd festgesetzte, immer mehr weniger starre Höchstpreise für den Bereich der ganzen Volkswirtschaft, sondern um Festsetzungen, die sich von Ort zu Ort den häufig wechselnden wirtschaftlichen Voraussetzungen anpassen können, durch die aber ungerechtfertigte, übermäßige Preisforderungen, wenigstens bei marktgängigen Lebensmitteln, verhindert werden sollen. Der offizielle Kommentar zur Kaiserlichen Verordnung[48]) bemerkt zu diesem Paragraph: „Es ist wohl zu hoffen, daß die Gemeinden in richtigem Verständnis für die Interessen der Konsumenten und bei gerechter Berücksichtigung der Gestehungskosten der Produzenten und eines angemessenen Gewinnes der Händler jede künstliche Preissteigerung werden zu verhindern wissen". Auf dem Wiener Markte zum Beispiel erfolgt nunmehr täglich die Festsetzung und Verlautbarung solcher zulässiger Verkaufspreise — ähnliches geschah übrigens auch schon vor der Erlassung der Verordnung vom 7. August 1915 und erhielt durch sie gesetzliche Basis. Es scheint, daß das Marktamt namentlich auf die Gestehungskosten, das Ausmaß der Zufuhren und die analogen vorjährigen Preise Bedacht nimmt; es läßt auch übermäßige Zuschläge der Kleinhändler zu den Engrosmarktpreisen nicht zu. Die Einrichtung bewährt sich in den ihr gezogenen Grenzen.

Die Bestrafung von Übertretungen der vorstehend angeführten Höchstpreisfestsetzungen sowie auch der am Schluß erwähnten „auf dem Marktplatz als zulässig verlautbarten Verkaufspreise für Lebensmittel" obliegt durchwegs den politischen Behörden (soweit nicht etwa — bei dritter Überschreitung — § 478 des Strafgesetzes in Betracht kommt); unter Umständen kann aber bei der Überschreitung eines Höchstpreises auch das den Strafgerichten zugewiesene Delikt der „Preistreiberei" (siehe den vorstehenden Abschnitt) vorliegen.

Im Vorstehenden dürften zwar die für ganz Österreich er-

---

[48]) Wiener Zeitung vom 8. August 1915, S. 10.

lassenen Höchstpreisvorschriften, mit denen wir uns hauptsächlich beschäftigen wollen, sämtlich angeführt sein, von den zahlreichen lokalen Anordnungen sind natürlich nur Beispiele gegeben.

Die technischen Voraussetzungen von Höchstpreisen wollen wir nur streifen: Wenn eine Ware qualitätsmäßig sehr stark differenziert ist, so stößt die Höchstpreisbestimmung natürlich auf sehr große, vielleicht unüberwindliche, technische Schwierigkeiten. Sind doch beispielsweise schon unsere Höchstpreise für Häute und Leder aus diesem Grunde recht kompliziert. Auch Maximalpreise für das in seiner Qualität und Zweckbestimmung, in seiner Rasse und in seinem Alter so verschiedene Vieh oder für die so verschiedenartigen Fleischsorten werden als technisch schwer erstellbar bezeichnet. Läßt sich aus technischen Gründen den Qualitätsabstufungen nicht Rechnung tragen oder wird dies verabsäumt, so treten leicht unliebsame Folgen ein. Ist der Höchstpreis mehr den besseren Qualitäten angepaßt, so ist zu befürchten, daß er auch für die minderen Qualitäten gefordert und erzielt werden wird; die Käufer der minderen Sorten sind dann nicht geschützt und werden benachteiligt werden. Ist der Höchstpreis den minderen Qualitäten angepaßt, so wird die nicht rentable Produktion der besseren Qualitäten unterbunden.[49])

Recht kompliziert sind oft die zur Verhütung von Streitigkeiten und von Umgehungen erforderlichen näheren Bestimmungen über Modalitäten der Warenlieferung und inbegriffene, beziehungsweise extra zu vergütende Nebenleistungen (zum Beispiel darüber, ob sich die Höchstpreise ab Lager oder ab Bahnstation der Erzeugungsstätte oder für den Lieferungsort verstehen, ob sie die Kosten der Verladung und des Transportes bis zur Verladestation

[49]) Die zweite Höchstpreisverordnung für Häute und Leder vom 12. Juli d. J. erklärt ausdrücklich, daß die Lederhöchstpreise nur für Leder bester Gerbung und Zurichtung aus fehlerfreien Häuten gelten und daß für geringere Ware nur ein entsprechend niedrigerer Preis zu zahlen ist. Hievon abweichende Vereinbarungen zum Nachteile des Käufers sind ungültig. Diese Bestimmung erwies sich als notwendig, da nach Erlassung der ersten Höchstpreisverordnung für Leder teilweise das Bestreben hervortrat, auch für geringerwertige Ware den Höchstpreis durchzusetzen. Die Höchstpreise für Kartoffelstärke und Kartoffelstärkemehl gelten nur für „hochprima“ Ware. Die Höchstpreise für die Blech- und Gußwaren, die als Ersatz für die in Anspruch genommenen Geräte aus Kupfer, Nickel und Messing in Betracht kommen, füllen wegen der großen Zahl der Artikel 23 Druckseiten aus.

in sich schließen oder nicht, ob der Verkäufer verpflichtet ist, Behältnisse, Säcke usw. beizustellen usf.); auch Zahlungsmodalitäten werden oft geregelt.

In theoretischer Hinsicht müssen wir die wirtschaftspolitische Tragweite der Höchstpreise vor allem in einer Richtung negativ abgrenzen. Wenn wir an unsere Unterscheidung von zwei Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik, nämlich der Vorsorge für möglichst hinreichende, dem Konsum zugängliche Gütermengen und der Vorsorge für eine entsprechende Preisgestaltung, anknüpfen, so sind die Höchstpreise eine eminent preispolitische Maßnahme, welche im Verkehre stehende Güter voraussetzt und für ihre Herbeischaffung nichts leistet. Höchstpreisfestsetzungen schreiben eine Preisgrenze vor, aber sie verpflichten an sich niemand überhaupt zu veräußern. Der Warenbesitzer kann, wenn ihn der Höchstpreis nicht befriedigt, seine Vorräte zurückhalten, sie dem Verkehr und damit dem Konsum vorenthalten, sei es in der Hoffnung, daß die Kauflustigen (Konsumenten oder Händler), die ihrer dringend benötigen, gar bald im geheimen höhere Preise als vorgeschrieben bieten werden, sei es in der Absicht, zu bewirken, daß — infolge des entstandenen Mangels — die Höchstpreise erhöht oder außer Kraft gesetzt werden. Mit den Höchstpreisfestsetzungen sind daher in fast allen österreichischen in Betracht kommenden Verordnungen Bestimmungen über den „Verkaufszwang“ verbunden, wonach die Besitzer der betreffenden Waren von der politischen Landesbehörde aufgefordert werden können, diese, soweit sie nicht für den eigenen Hausbedarf notwendig sind, zu den festgesetzten Höchstpreisen zu liefern. Weigert sich der Besitzer, dieser Aufforderung zu entsprechen, so kann die politische Landesbehörde die betreffenden Gegenstände auf Rechnung und Kosten des Besitzers verkaufen. Die Stellen, die als Käufer von der Institution des „Verkaufszwanges“ Nutzen ziehen können, sind nicht angegeben, unterliegen demnach keiner Beschränkung; Gemeinden haben öfters auf diese Weise Vorräte erlangt, aber auch dem Handel können auf diese Weise Vorräte zur Weiterleitung in den Konsum zugänglich gemacht werden.

Mit den den privatwirtschaftlichen Verkehr regelnden Höchstpreisfestsetzungen hat dieser „Verkaufszwang“ begrifflich eigentlich nichts zu tun, er leitet vielmehr bereits zu jenen Maßnahmen

hinüber, die in letzter Linie die gemeinwirtschaftlich fundierte zwangsweise Verteilung der Vorräte der Volkswirtschaft bezwecken. Er bedeutet jedoch nur einen ersten Schritt in dieser Richtung. Handelt es sich nur um relativ wenige notorische Fälle des Zurückhaltens der Waren, so wird mittels des „Verkaufszwanges“ Abhilfe geschaffen werden können; werden die Vorräte jedoch in weitem Umfange zurückgehalten, so muß die Institution des „Verkaufszwanges“ versagen, da eine genügende organisatorische Grundlage für durchgreifende, gleichmäßige zwangsweise Heranziehung und Zuweisung der Vorräte fehlt. Ohne eine allgemeine Aufnahme der Vorräte können ja auch weder die Behörden noch jene Stellen, zu deren Gunsten der „Verkaufszwang“ in Bewegung gesetzt werden sollte, wissen, wo sich zurückgehaltene Vorräte befinden und an wen der Verkaufsbefehl zu richten ist. Hiezu bringt in Österreich die den Landesbehörden zugewiesene Kompetenz mit sich, daß auf diese Art in der Regel nur im Bereich eines Kronlandes Vorräte dem Verbrauch zugeführt werden können.

Es ist begreiflich, daß Höchstpreise unter Umständen den Umfang des Zurückhaltens der Vorräte noch steigern können.[50]) Natürlich vor allem relativ niedrige Höchstpreise. Aber auch ein relativ hoher, erheblichen Gewinn gewährender Höchstpreis kann, wenn die Warenbesitzer von Gewinnsucht erfüllt sind, dieselbe unerwünschte Wirkung haben. Werden die Vorräte in großem Umfange zurückgehalten, so bleibt, wenn man Überschreitungen des Höchstpreises nicht tolerieren will, nichts anderes übrig als eine allgemeine, einheitliche Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtung zu schaffen. Im folgenden setzen wir jedoch voraus, daß sich das Zurückhalten der Vorräte auf relativ enge Kreise be-

---

[50]) Graf Tisza erklärte am 5. Mai 1915 im ungarischen Parlamente wörtlich (nach der „Neuen Freien Presse“ vom 6. Mai 1915): „Wir haben gesehen, daß die Maximalpreise den Verkehr zum Stillstand brachten und eigentlich die Ursache waren, daß der Staat genötigt war, den gesamten Verkehr der Produkte mit Maximalpreisen in eigene Hand zu nehmen und zu regeln“. Im Juli 1915 erklärte Graf Tisza bei Beantwortung einer Petition des ungarischen Städtekongresses, die gewünschte Festsetzung von Maximalpreisen nicht nur für Mehl sondern auch für die verschiedenen anderen Lebensmittel für das ganze Land stoße auf sachliche Schwierigkeiten und könnte leicht die vollkommene Zurückziehung der betreffenden Waren aus dem Verkehre zur Folge haben. Die ungarische Regierung wolle jedoch jenen Munizipien, die Maximalpreise zu normieren wünschen, dieses Recht erteilen.

schränkt und der „Verkaufszwang" bei zielbewußter Handhabung hinreichende Abhilfe schaffen kann.

Bei der Betrachtung der preispolitischen Bedeutung der Höchstpreise können wir wieder — wie bei der Beurteilung der Strafbarkeit der „Preistreiberei" — davon ausgehen, daß verschiedene, wenigstens schematisch trennbare Preisbestimmungsfaktoren in Betracht kommen und wir können die voraussichtlichen Wirkungen eines Höchstpreises jedem dieser Faktoren gegenüber besonders untersuchen. Das Resultat stimmt — mit unten folgenden Ergänzungen — prinzipiell durchwegs mit den oben (S. 413 u. ff.) hinsichtlich der Bekämpfung der Preistreiberei gewonnenen Ergebnissen überein.

Höchstpreise zur Hintanhaltung von Preissteigerungen durch künstliche Mittel sind durchaus begründet; vielfach werden Höchstpreise auch hauptsächlich im Hinblick auf derartige unlautere Machenschaften erlassen. Höchstpreise in diesem Sinne werden oft Erfolg haben, denn die „Spekulanten" können bei streng kontrollierten Höchstpreisen in Verbindung mit „Verkaufszwang" nicht darauf hoffen, höhere Preise durch ihre Umtriebe herbeizuführen und werden diese voraussichtlich überhaupt unterlassen.

Auch die Bildung von Monopolpreisen dürfte wohl, wenigstens vom Standpunkte unserer theoretischen Argumentation, durch Normierung von streng kontrollierten, von „Verkaufszwang" begleiteten Höchstpreisen hintangehalten werden können. Der Monopolist wird lieber mit geringem Gewinn verkaufen als gar nicht. Analoges gilt auch hinsichtlich des Verhältnisses von Höchstpreisen zu Preiserhöhungsvorstößen der von Mises beschriebenen Art.

Der schwierigste Fall liegt natürlich dann vor, wenn Höchstpreise der eigentlichen ökonomischen Preisbildung entgegentreten. Höchstpreise, welche nicht einmal die Produktionskosten und einen Durchschnittsgewinn konzedieren, werden natürlich unhaltbar sein, weil sie, statt den Bezug zu verbilligen, das Angebot schwächen oder vertreiben werden. Aber es ist möglich und kommt vor, daß ein gesetzlicher Höchstpreis niedriger ist, als der im Verkehr dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage entsprechende Preis. Kann eine solche Höchstpreisfestsetzung — dem freien Wirtschaftsleben gegenüber zunächst als

außerwirtschaftliche Tatsache aufgefaßt — erfolgreich sein? Der Fall ist ganz analog dem, daß der dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage entsprechende Preis — ohne gesetzlichen Höchstpreis — als „übermäßiger Preis" („Preistreiberei") bestraft wird. Unserer Ansicht nach, die wir oben (S. 414 u. f.) ausführlich dargelegt haben, läßt sich die Möglichkeit, daß der Höchstpreis durchgeführt wird, prinzipiell nicht ausschließen. Die Verkäufer und die kaufkräftigeren Kauflustigen werden jedoch jedenfalls widerstreben und den üblichen, ökonomisch normalen Vorgang verteidigen, wonach sich bei überwiegender Nachfrage die Kauflustigen gegenseitig überbieten — sei es auch mit Überschreitung des gesetzlichen Höchstpreises — bis durch diesen Auslesevorgang Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht kommen und der Verkäufer mit den kaufkräftigsten Kauflustigen abschließt. Gelingt es der Staatsgewalt trotzdem — durch strenge Kontrolle und Bestrafung, durch Handhabung des Verkaufszwanges — Überschreitungen des Höchstpreises und damit die Auslese unter den Kauflustigen nach deren Zahlungsfähigkeit, wenn auch mit Überschreitung des Höchstpreises, zu verhindern, so müssen die Verkäufer eben unter den Kauflustigen eine andere Art der Auslese vornehmen — zum Beispiel, indem sie statt den Meistbietenden den Zuerstkommenden oder nur den bisherigen Kunden verkaufen oder jede Bestellung nur in reduziertem Maße effektuieren usw.; Vorteile und Nachteile dieser anderen denkbaren Methoden, eine überwiegende Nachfrage mit dem Angebot ohne Preissteigerung in Einklang zu bringen (Beseitigung des „plutokratischen" Elementes und „unverdienter" Konjunkturgewinne, verringerter Ansporn zur Sparsamkeit, eventuelle Verschärfung des Mißverhältnisses von Angebot und Nachfrage durch Erleichterung effektiver Nachfrage, angeblich verringerter Ansporn zur Produktion, Einfluß auf die Art der Versorgung der Bevölkerung), wurden bereits oben (S. 416 u. ff.) untersucht.

Wenn die Staatsgewalt niedrigere Höchstpreise, als dem Angebot und der Nachfrage entsprechen würden, durchzusetzen versucht, ist ihre Aufgabe um so schwieriger als da — anders wie in den früher besprochenen Preissteigerungsfällen der künstlichen Mittel, des Monopols usw. — der Kreis der Beteiligten, sozusagen der Mitschuldigen, ein sehr weiter ist. Werden gewisse künstliche Mittel (zum Beispiel die Verbreitung beunruhigender Nachrichten)

angewendet, Monopolpreise gefordert oder die Preise von Produzenten oder Händlern aggressiv in der von Mises beschriebenen Weise erhöht, so sind nur die Verkäufer aktiv beteiligt; bei ungenügendem Angebot und überwiegender Nachfrage sind es jedoch die zahlreichen Kauflustigen selbst, die durch gegenseitiges Überbieten den Preis in die Höhe — auch bis über den gesetzlichen Höchstpreis — treiben.[51]) Es entsteht daher das Problem, bei den Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Höchstpreisen auch die Kauflustigen in die Regelung einzubeziehen und ihnen das Überbieten der Höchstpreise zu untersagen.[52]) Unsere für das ganze Reich geltenden Höchstpreisverordnungen drohen allerdings zumeist nur dem Verkäufer Strafe an; die Verordnung vom 26. Mai 1915, betreffend Höchstpreise für Häute und Leder, und die für Flachs Höchstpreise festsetzende Verordnung vom 15. September 1915 wenden sich aber auch gegen den, der bei Geschäften, die zu einem höheren Preis abgeschlossen werden sollen, vermittelt oder in anderer Weise bei deren Abschluß mitwirkt, die Verordnung vom 24. September 1915 mit Höchstpreisen für heimische Gerbstoffe geht noch weiter und bedroht überdies ausdrücklich den Käufer mit Strafe. Ferner muß § 15 der Kaiserlichen Verordnung vom 7. August 1915, betreffend die Bestrafung von Händlern, die beim Einkauf von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen die bisher üblichen Preise überbieten, wohl um so mehr auch auf Händler, die einen für solche Artikel vorgeschriebenen Höchstpreis überbieten, anwendbar sein.[53]) Nach Punkt 4 des § 11 der zitierten Kaiserlichen Verordnung ist auch strafbar, „wer die auf dem Marktplatz als zulässig verlautbarten Verkaufspreise für Lebensmittel oder sonst festgesetzte Höchstpreise überschreitet"; die Norm bezieht sich, wie es scheint, auch auf die Käufer, ist jedoch auf Märkte und Lebensmittel beschränkt und erstreckt sich nicht auf

[51]) Das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage kann allerdings auch durch künstliche Mittel gerade der Verkäufer (Zurückhalten mit den Vorräten, Vernichten derselben) herbeigeführt worden sein.

[52]) Wie bereits erwähnt, gab es schon in manchen mittelalterlichen Stadtrechten im Zusammenhange mit den Preistaxen Verbote des Überbietens der Bürger.

[53]) In diesem Sinne hat bereits Mitte Oktober 1915 ein Wiener Bezirksgericht eine Obsthändlerin, weil sie einem „Hauer" Pfirsiche zu einem höheren, als dem vom Marktamte festgesetzten Preise abkaufte, sowie den Hauer wegen Annahme des Überpreises zu je drei Tagen Arrest verurteilt.

jene, die einen höheren Preis lediglich anbieten. Dagegen sind territoriale Verfügungen noch weiter gegangen. So hat zum Beispiel der Brünner Stadtrat im Juli 1915 Höchstpreise festgesetzt, mit der Maßgabe, daß Übertretungen der Preisliste sowohl an dem Verkäufer als auch an dem Käufer, welcher höhere Preise anbietet, strenge geahndet werden. Der deutsche Nationalverband des Abgeordnetenhauses hat in seiner Vollversammlung vom 27. August 1915 laut Zeitungsberichten seinen Vorstand beauftragt, bei der Regierung unter anderem auch dahin zu wirken, daß in jenen Fällen, wo Höchstpreise bestimmt sind, alle diejenigen für strafbar erklärt werden, die mehr als den Höchstpreis fordern oder anbieten, zahlen oder annehmen.

Höchstpreise stehen allerdings bei ihrer Festsetzung fast nie in wesentlichem Gegensatz zu der im freien Verkehr erreichten Preisentwicklungsstufe. Ein niedrigerer Höchstpreis würde ja sofort viele Interessen empfindlich schädigen; er wäre nur ausgesprochenen Spekulationspreisen gegenüber berechtigt. Insbesondere geht es nicht an — und geschieht auch nicht —, daß Höchstpreise längere Zeit nach der Produktion der betreffenden Waren trotz inzwischen gestiegener Preise etwa nach Maßgabe der Produktionskosten festgesetzt werden; in der Zeit zwischen der Produktion und der Regelung werden ja viele Waren ihren Besitzer — vielleicht mehrmals — gewechselt haben und zahlreiche jetzige Besitzer werden Waren der betreffenden Art schon zu einem die ursprünglichen Produktionskosten weit übersteigenden Preise erworben haben. Hiezu kommen die für eine gewisse Preissteigerung sprechenden Argumente, wonach eine solche nämlich einen Ansporn zur Steigerung des Angebotes und zur allgemeinen Sparsamkeit bilde.[54]) Auch die österreichischen Höchstpreise wurden meist nach Maßgabe des zur Zeit der Regelung bestehenden Marktpreises bestimmt.[55])

---

[54]) Auf letzteren Gesichtspunkt legt Rektor H. Venhorst („Die Höchstpreise", Volkswohl 1915, Heft 1/2) großes Gewicht. Die Regierung habe weder bei uns noch in Deutschland die niedrigstmöglichen Preise angestrebt, ihre hauptsächliche Absicht sei gewesen, ein sparsames Haushalten und ein Auslangen mit den vorhandenen Vorräten zu erreichen.

[55]) Die Verordnung vom 28. November 1914, betreffend die Festsetzung der Höchstpreise für Getreide und Mehl, schrieb den politischen Landesbehörden aller-

Dagegen geschieht es leicht und öfters, daß Höchstpreise von der fortschreitenden ökonomischen Entwicklung überholt werden und mit ihr in Widerspruch geraten. Die Staatsgewalt kann dann die Höchstpreise allenfalls aufheben oder sie abändern (erhöhen). Deutschland hat verschiedene Höchstpreise (zum Beispiel für Kartoffeln, Hafer) nach einiger Zeit erhöht.[56]) Auch in Österreich erfolgte zum Beispiel eine Erhöhung gewisser Höchstpreise für Häute und Leder; die Abänderungen der Höchstpreise für Kartoffeln und Kartoffelstärkemehl kommen dagegen in diesem Zusammenhange wohl nicht in Betracht, da es sich dabei um die Ernten zweier verschiedener Jahre handelt. Die Staatsgewalt kann aber auch versuchen, den im Verkehr überholten Höchstpreis trotzdem durchzuführen. Ein Erfolg ist theoretisch denkbar, praktisch jedoch wohl sehr schwer zu erzielen; die Situation, die da entstünde, wäre erheblichen Bedenken ausgesetzt, wenn auch vielleicht immerhin der Marktregulierung durch uneingeschränkte Preissteigerungen vorzuziehen.[57])

---

dings als Grundlage für die Festsetzung der Höchstpreise für den Getreidegroßhandel die Durchschnittspreise einer bereits etwas zurückliegenden Zeitperiode vor; für Gerste und Mais sollten die Preise in den ersten zwei Wochen des Monates November maßgebend sein, für Weizen und Roggen jene in den letzten zwei Wochen des Oktober. Die Höchstpreise waren aber immerhin — ohne entsprechende Veränderung der Produktionskosten — wesentlich höher, als die Marktpreise vor dem Kriege. Doch sollen z. B. die für Eichen- und Fichtenrinde festgesetzten Maximalpreise nicht unwesentlich niedriger sein als die zur Zeit ihrer Festsetzung geltenden Notierungen.

[56]) Nach Emil Lederer („Die Regelung der Lebensmittelversorgung während des Krieges in Deutschland", Archiv für Sozialwissenschaft, 3. Kriegsheft, S. 782) war es vor der Erhöhung der deutschen Kartoffelhöchstpreise infolge der gestiegenen Viehpreise für den Bauer rentabler, die Kartoffeln zu verfüttern, als sie für den menschlichen Verbrauch zum Höchstpreis auf den Markt zu bringen.

[57]) Deshalb können wir auch Kulemann (Archiv für Sozialwissenschaft, XXXX. Band, 3. Heft, S. 784 und ff. „Die prinzipielle Berechtigung der Höchstpreise") nicht unbedingt beistimmen, der dafür eintritt, die Höchstpreise nicht auf einzelne Warengattungen zu beschränken, hinsichtlich deren besondere Übelstände hervorgetreten sind, sondern sie verallgemeinern will, um bei allen Waren, bei denen wir auf die Zufuhr des Auslands angewiesen sind, durch Höchstpreise grundsätzlich die Preishöhe, wie sie vor dem Krieg bestand oder ohne dessen Einfluß heute sein würde, aufrecht zu erhalten oder wieder herzustellen. Kulemann sagt allerdings nicht ausdrücklich, daß die Höchstpreise das Gesetz der Abhängigkeit des Preises von Angebot und Nachfrage meistern sollen, sondern glaubt, daß

Das ökonomisch empfehlenswerteste Verfahren, Angebot und Nachfrage ohne Preissteigerung in Einklang zu bringen, ist natürlich die durchgreifende Verbrauchsregelung nach dem System der Brotkarte. Ist eine solche Verbrauchsregelung eingeführt, so fehlt jeder ökonomische Grund für eine weitere Preissteigerung (es sei denn, es trete eine Steigerung der Produktionskosten bis über den Höchstpreis hinauf ein); der Höchstpreis steht in keinem Gegensatz zu ökonomischen Voraussetzungen, ist nicht davon bedroht, als „außerwirtschaftliche Tatsache" den ökonomischen Gesetzen gegenüber zu unterliegen, kann aber noch immer, vom „Verkaufszwang" möglichst wirksam ergänzt, als Mittel zur Bekämpfung von künstlichen, monopolistischen und ähnlichen Preissteigerungen dienen, was schließlich doch als die Hauptaufgabe der Höchstpreise bezeichnet werden muß.

Wie schwer es ist, Höchstpreise aufrechtzuerhalten, wenn sie durch Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage wirtschaftlich überholt werden, hat sich in der Kriegszeit mehr weniger in allen Ländern gezeigt. In Österreich trat namentlich beim Getreide, beim Mehl und bei den Kartoffeln der Ernte des Jahres 1914 bald und dauernd ein Widerspruch zwischen der gesetzlichen Vorschrift und den tatsächlich gezahlten Preisen hervor.[58]) Das Gesetz wurde bekanntlich auf verschiedene Weise umgangen (durch Anrechnung zum Beispiel hoher Sackgebühren oder Provisionen usw.).[59]) Schließlich mußten offene Abweichungen vielfach

durchwegs Monopolpreisbildung — wenn auch auf Grund uneigentlicher Monopole — vorliege. Er erblickt aber schon in der Tatsache des Wegfalls der ausländischen Einfuhr und der dadurch gegebenen Einschränkung der Konkurrenz einen monopolähnlichen Zustand. U. E. ist die jetzige Teuerung nur zum Teil durch Monopole und monopolähnliche Verhältnisse zu erklären (vgl. oben S. 389 u. ff.) und die Überwindung des im vielfach veränderten Verhältnis von Angebot und Nachfrage liegenden Preisbildungsfaktors lediglich durch Höchstpreise — ohne Verbrauchsregelung — ist erheblichen Bedenken und Einwendungen ausgesetzt.

[58]) Auch in Ungarn wurden im Weizen- und im Roggenhandel durchwegs höhere Preise gezahlt als die Höchstpreise und insbesondere für Gerste und Hafer zum Teil um 40 bis 60 % mehr.

[59]) Nach der zweiten Verordnung, betreffend Höchstpreise für Häute und Leder, vom 12. Juli 1915, und nach der Verordnung betreffend Höchstpreise für heimische Gerbstoffe bilden Umgehungen des Höchstpreises bei der Strafbemessung einen erschwerenden Umstand, wobei es keinen Unterschied machen soll, ob die Umgehung durch Forderung besonderer Vergütungen, durch ungewöhnliche Spesen-

toleriert werden.[60]) Bei einem solchen Zustand stellen dann natürlich Zwangsverkäufe zu den im freien Verkehr überholten gesetzlichen Höchstpreisen eine Härte dar; die Risikoprämie hiegegen kann noch zu weiterer Preissteigerung beitragen.

Einige weitere Betrachtungen über die preispolitische Bedeutung der Höchstpreise beziehen sich auf diese im allgemeinen ohne Rücksicht auf die Art des Preisbildungsfaktors, dem sie entgegentreten.

Ein Mangel der Höchstpreise ist, daß immer zu befürchten ist, daß sie zu Normalpreisen werden, das heißt, daß niedrigere Verkaufspreise überhaupt nicht mehr vorkommen und der Höchstpreis somit in einem gewissen Umfang geradezu eine Preiserhöhung nach sich zieht.

Doch beruht der Wert der Höchstpreise überhaupt nicht lediglich in der Niedrighaltung der Preise, sondern auch in der erreichten Stabilisierung der Preise, namentlich wenn es sich um Produktionsmittel handelt. So forderten die Gewerbetreibenden die Bestimmung von Höchstpreisen für Häute und Leder, weil sie bei der unbegrenzten Bewegung auf dem Rohstoffmarkte nicht in der Lage waren, dem Kriegsministerium Offerten zu erstellen, denn die unvermittelten Preissteigerungen benahmen jede Kalkulationsbasis. Daher sind Höchstpreise natürlich nicht angezeigt, wenn nicht eine Preisstabilisierung, sondern im Gegenteil ein Preisrückgang angestrebt wird oder wenn ein solcher zu erwarten ist; die Verkäufer würden ja durch den Höchstpreis im Bestreben, an den bisherigen Preisen festzuhalten, unterstützt werden.

Professor Gruntzel[61]) ist der Ansicht, daß es überhaupt ein

---

berechnung, durch die in einem Zusammenhang mit dem Verkaufe der preisbeschränkten Ware gestellte Forderung nach Übernahme von Waren, für die die Höchstpreisbestimmung nicht gilt, zu einem dem Marktpreis offensichtlich übersteigenden Preis oder nach der Lieferung solcher Waren zu einem offensichtlich unter dem Marktpreis liegenden Preis, versucht oder ob hiezu sonstige Mittel angewendet worden sind.

[60]) So gab zum Beispiel die Gemeinde Wien Ende April der Bevölkerung und den Lebensmittelhändlern aus ihren Vorräten Kartoffeln zum Preise — laut öffentlicher Bekanntgabe — von 14 *K* für 100 *kg* ab (Mitte Mai wurde der Preis auf 12 *K* herabgesetzt), obwohl der Kartoffelhöchstpreis in Niederösterreich (im Großhandel) 9 *K* betrug.

[61]) S. dessen Broschüre „Preistreiberei" S. 15.

Irrtum sei, anzunehmen, daß die Festsetzung von Höchstpreisen — Gruntzel spricht speziell von jenen für Getreide und Mehl, der Gedanke läßt sich aber wohl verallgemeinern — im einseitigen Interesse des Konsums gelegen sei. Sie sei vielmehr mindestens in gleichem Maße auch im Interesse der Erzeuger und Händler; es sei im allgemeinen zu befürchten, daß bei rasch ansteigenden Preisen der wichtigsten Lebensmittel die Masse der Bevölkerung sich gegen die Erzeuger und Händler erhebe; durch gesetzliche Höchstpreise werden die abnorm hohen Preise sozusagen legalisiert und der Bevölkerung gleichzeitig die Hoffnung auf eine künftige Stabilität gegeben. Ein ähnlicher Gedankengang liegt manchmal der Forderung nach „Richtpreisen" zu Grunde, bis zu deren Höhe die Verkäufer mit ihren Preisforderungen gehen dürfen, ohne wegen Preistreiberei angeklagt werden zu können.

Den Höchstpreisen wird allerdings andrerseits vielfach der Vorwurf gemacht, daß sie den Handel beeinträchtigen und desorganisieren, so daß die preispolitische Maßnahme häufig zu einer schädlichen Rückwirkung auf die quantitative Versorgung der Bevölkerung führe. Wir haben bereits die Möglichkeit erwähnt, daß Höchstpreise, welche die Warenbesitzer nicht zufriedenstellen, Zurückhalten der Vorräte in größerem Umfange zur Folge haben können. Dann kann der Handel keine Ware erhalten, es sei denn er schreitet zu geheimer Überschreitung der Höchstpreise. Aber auch abgesehen von diesem Falle, können Höchstpreise die Betätigung des Handels unterbinden, wenn sie ihm die Möglichkeit von Gewinn und Erwerb benehmen. Diese Gefahr besteht namentlich dann, wenn die Höchstpreise lediglich für spätere Stadien des Güterverkehres gelten, zum Beispiel nur für den Kleinhandel; der Händler ist dann beim Verkaufe an eine Preisgrenze gebunden, beim Einkaufe dagegen steht er Wirtschaftssubjekten mit gesetzlich nicht beschränkten Forderungen gegenüber. Ähnliche Schwierigkeiten entstehen auch, wenn für mehrere Stadien der Bewegung der Güter vom Produzenten zum letzten Verbraucher ein einheitlicher oder nicht genügend abgestufter Höchstpreis besteht. Unsere Verordnungen sehen, wie dargelegt, meist Zuschläge für den Kleinhandel vor oder betrauen die politischen Landesstellen mit der Festsetzung von Höchstpreisen für den Kleinhandel unter Bedachtnahme auf die für den Großhandel geltenden Höchstpreise. Doch

gelten mehrfach dieselben „Großhandelshöchstpreise" sowohl für den Verkehr der Produzenten mit den Großhändlern und dieser mit den Kleinhändlern. Das ausgebildetste System nach den Stadien des Wirtschaftsverkehres abgestufter Höchstpreise weist die neue Verordnung über Kartoffelhöchstpreise auf: Grundpreise für die Erzeuger, Zuschläge für den Weiterverkauf im Großhandel, weitere Erhöhung der Preise im Detailhandel. Dieselben Abstufungen finden sich in der neuen Verordnung über Höchstpreise für Kartoffelstärkemehl, während die frühere Verordnung dem Stärkeerzeuger einen Höchstpreis vorschrieb und im Falle Wiederverkaufes einen einmaligen Zuschlag von $1^1/_2$ Prozent des Höchstpreises zuließ.

Gefahren für die Versorgung der Bevölkerung entstehen häufig durch lokal beschränkte oder lokal verschieden hohe Höchstpreise, und zwar immer dann, wenn eine höhere Preise bietende Konkurrenz in der Nachfrage vorhanden ist.[62]) Bestehen in einem Orte Höchstpreise und können die Vorratsbesitzer anderswo, wo gar keine oder aber höhere Höchstpreise festgesetzt sind, höhere Preise erzielen, so werden sie ihre Vorräte dorthin auf den Markt schicken und dem Markte mit den Höchstpreisen, beziehungsweise den niedrigeren Höchstpreisen, fernbleiben. Die zur Verbilligung der Versorgung ersonnene Maßregel verschlechtert dann die Versorgung zunächst quantitativ, muß sie aber sehr bald auch verteuern. So wurde zum Beispiel in einem „halbamtlichen Kommentar"[63]) zugegeben, daß die Höchstpreise für Hasen und Hirschwildbret, die nur für das Verzehrungssteuergebiet von Wien galten, die unliebsame Folge gehabt hätten, „daß die Wildzufuhren nach anderen Orten abgelenkt wurden, in welchen keine Höchstpreise bestanden". Deshalb wurden diese Höchstpreise in der Folge aufgehoben und nunmehr wird die Festsetzung von Wildhöchstpreisen auf dem Schußplatze erwogen, die jedoch auch nicht unbedenklich ist. Unangenehme Erfahrungen hat man aus dem in Rede stehenden Grunde in Graz gemacht. Als anfangs August 1915 Höchstpreise für Lebendvieh festgesetzt wurden, ging der Auftrieb sehr stark zurück, das Vieh aus Steiermark wurde nach Wien und anderen Kronländern verkauft und ging für Graz verloren. Man gelangte zur Ansicht, daß

---

[62]) Bei den lokal begrenzten mittelalterlichen Preistaxen äußerten sich die Übelstände wegen des gering entwickelten Verkehrs natürlich viel weniger.

[63]) Vgl. „Neue Freie Presse" vom 31. Juli 1915.

die Höchstpreise nur aufrecht erhalten werden könnten, wenn solche nicht bloß für Graz, sondern für ganz Steiermark festgesetzt würden und gleichzeitig ein Viehausfuhrverbot für ganz Steiermark erlassen würde. Die Höchstpreise wurden nach einigen Tagen wieder außer Kraft gesetzt. Andrerseits glauben die Wiener Fleischhauer, daß Höchstpreise in Wien wohl durchführbar wären und die angebliche Drohung der Mäster und Einsender mit einem Boykott des Wiener Marktes nicht ernst zu nehmen sei, da das reif gemästete Vieh verkauft werden müsse und die Viehbesitzer, wenn sie den Wiener Markt meiden würden, den Budapester Markt so überschwemmen müßten, daß der schwerste Preissturz die Folge dieses Überangebotes wäre.[64])

Wenn unsere Verordnungen die Höchstpreise nach Ländern abstufen, beziehungsweise die Festsetzung der Höchstpreise oder von Zuschlägen zu diesen den Landesbehörden überlassen, so liegt dabei natürlich nicht die Absicht vor, Gebiete mit wirklich wirtschaftlich verschieden hohen Preisen zu konstruieren, sondern im Gegenteil die Absicht, durch gebietsweise Rücksichtnahme auf die differenten Produktions- und Absatzverhältnisse und Transportkosten ein materiell möglichst gleichmäßiges Niveau zu erzielen.[65]) Daher sind auch Vereinbarungen zum Beispiel von mehreren Städten wegen einvernehmlicher Festsetzung von lokalen Höchstpreisen im eigenen Wirkungskreise — ich erwähne derartige Vereinbarungen der Städte Olmütz, Proßnitz und Prerau — zu begrüßen. Die dargelegten Gesichtspunkte machen es auch nötig, daß Höchstpreise in Österreich immer unter Bedachtnahme auf etwaige Höchstpreise in Ungarn festgesetzt werden, beziehungsweise lassen es sehr wünschenswert erscheinen, daß in beiden Staaten möglichst

---

[64]) Die „Neue Freie Presse" vom 2. Juli 1915 berichtete über die ökonomische Lage Rußlands unter anderm folgendes: „Infolge der Festsetzung von Höchstpreisen, die von der russischen Regierung, um der Spekulation zu steuern, angeordnet wurden und die in jeder Stadt verschieden sind, bringen die Produzenten ihre Waren nur an die Plätze, wo sie am teuersten bezahlt werden, so daß z. B. Petersburg besonders unter Lebensmittelmangel zu leiden hat". Laut anderer Zeitungsberichte wurden daher in manchen Gegenden Rußlands die Höchstpreise aufgehoben.

[65]) Auch in Ungarn wurden die Getreidehöchstpreise im Herbst 1914 und im Sommer 1915 komitatsweise festgesetzt, die deutschen Getreide-Höchstpreise wurden nach den verschiedenen Haupthandelsorten verschieden bemessen.

einvernehmlich vorgegangen werde. Es wird bekanntlich behauptet, daß für das ungarische Getreide der Ernte des Jahres 1914 die Wiener Weizenhöchstpreise bei Berücksichtigung der Fracht, der Spesen usw. etwas niedriger waren als jene in Budapest, wodurch die Zufuhren nach Wien beeinträchtigt worden seien; doch waren in vielen ungarischen Komitaten die Preise noch niedriger als in Wien. Neuestens entstanden Schwierigkeiten auf dem Gebiete der Kartoffelversorgung dadurch, daß der österreichische Höchstpreis niedriger ist als der ungarische und die erwünschten Zufuhren aus Ungarn ausbleiben; auch wurden gegen einen relativ hohen für Böhmen normierten Zuschlag zum Kartoffelhöchstpreise vom Standpunkte der Versorgung von Niederösterreich lebhafte Einwendungen erhoben, die in der Tat zur Aufhebung dieses Zuschlages führten.

Schließlich ergibt sich aus dem Dargelegten, daß es meist zweckmäßig sein wird, Importe aus dem Auslande von inländischen Höchstpreisvorschriften auszunehmen; andernfalls ist zu befürchten, daß Importe vielleicht überhaupt nicht ins Land hereinkommen. In diesem Sinne wurde auch in allen österreichischen Höchstpreisverordnungen (natürlich mit Ausnahme jener für Hasen und Hirschwildbret in Wien) bestimmt, daß sich die Vorschrift nicht auf Bezüge aus dem Zollausland erstreckt.[66])

Der staatliche Einfluß auf die Preisgestaltung eines bestimmten Artikels kann aber auch noch auf einem anderen Wege als durch Festsetzung von Höchstpreisen sichergestellt werden, nämlich auf dem Wege der Vereinbarung zwischen der Regierung und dem be-

[66]) Ein Analogon zu den besprochenen Höchstpreisen bilden in mancher Hinsicht die in London nach Ausbruch des Krieges von der Regierung dem Stock Exchange vorgeschriebenen Mindestkurse von gewissen Wertpapieren. Sie konnten dem wirtschaftlich begründeten Kursrückgang gegenüber nicht Stand halten. Man konnte zum Mindestpreis keinen Käufer finden, der legitime Effektenhandel stockte und es bildeten sich Winkelbörsen. Wiederholte Herabsetzungen der Mindestkurse genügten nicht (der Mindestkurs der Konsols wurde z. B. am 22. März von $68\,^{9}/_{16}$ auf $66\,^{9}/_{16}$, am 25. Juni auf 65 % herabgesetzt). Schließlich wurden die Mindestkurse mit Wirksamkeit vom 23. November 1915 wieder außer Kraft gesetzt; der Kurs der Konsols fiel darauf sofort um $7^{1}/_{2}$ Prozent. Auch in New York wurden im November 1914 nach Wiedereröffnung der bei Kriegsausbruch zunächst gesperrten Börse Mindestkurse vorgeschrieben, die jedoch Ende März 1915 wieder aufgehoben wurden.

züglichen Industrie- oder Handelszweige, wonach Preisänderungen der Genehmigung der Regierung bedürfen. Diese Methode ist natürlich nur gegenüber Branchen mit stark organisierter, eventuell kartellierter Unternehmerschaft anwendbar. Sie hat den Vorteil größerer Elastizität, die bei Höchstpreisen immerhin gegebene Gefahr einer Hemmung der Produktion oder des Handels, eventuell einer passiven Resistenz auf Seiten der durch die Höchstpreise in ihren Profitmöglichkeiten eingeschränkten Kreise ist vermieden, die organisierte Industrie wirkt selbst an der Kontrolle der mit der Regierung vereinbarten Preissätze mit. Aufgabe der Einflußnahme der Regierung muß es in solchen Fällen natürlich sein, alle wirtschaftlichen Voraussetzungen streng zu prüfen und eventuellen Neigungen nach monopolistischer Preissteigerung entgegenzutreten. Die Position des Staates ist dadurch eine starke, daß er jederzeit in der Lage ist, Höchstpreise festzusetzen und dann die Lieferung von Waren zu diesen Preisen zu verlangen (Verkaufszwang). Auch steht ihm vielleicht § 16 der Kaiserlichen Verordnung vom 7. August 1915 zur Verfügung (siehe oben S. 407).

In dem dargelegten Sinne hat beispielsweise unsere Regierung — da Kohlenhöchstpreise zwar anfangs ins Auge gefaßt wurden aber schließlich untunlich schienen — im März 1915 mit den dem „Zentralverein der Bergwerksbesitzer Österreichs“ angehörenden Kohlenwerksunternehmungen und den dem „Verein der Großkohlenhändler in Wien“ angehörenden Firmen vereinbart, daß diese während der Kriegsdauer Preiserhöhungen vorher mit Begründung dem Ministerium anzuzeigen und das Einvernehmen mit demselben zu suchen haben. In der Folge fanden mehrfache Verhandlungen zwischen den Kohlenproduzenten und Händlern und der Regierung statt.

Ferner haben am 1. September 1915 die Verbände der österreichischen Bierbrauer, die seit Kriegsausbruch den Bierpreis zweimal etwas erhöht hatten, dem Handelsministerium gegenüber sich verpflichtet, die derzeit geltenden Bierpreise insolange unverändert aufrecht zu erhalten, als nicht gesteigerte Produktionskosten eine Erhöhung der Bierpreise unabweislich machen, und eine aus diesem Grunde etwa beabsichtigte Erhöhung der Bierpreise mindestens vierzehn Tage vor dem für die Erhöhung in Aussicht genommenen Zeitpunkt unter eingehender Dar-

legung der hiefür maßgebenden Verhältnisse anzuzeigen, sowie eine Preiserhöhung ohne ausdrückliche Zustimmung des Handelsministeriums nicht vorzunehmen. Der Spiritusindustrie nahm die Regierung das Versprechen ab, die gegenwärtigen Preise bis zum 30. September 1916 unverändert zu lassen. Auch mit den Zuckerraffinerien traf die Regierung schon im Februar 1915 Vereinbarungen über die Verkaufspreise, die unverändert bleiben sollten (nachdem sie das Kartell seit Ausbruch des Krieges mehrmals erhöht hatte), sowie auch über den Umfang der Produktion. Am 7. Juli 1915 erschien dann — nach Verhandlungen mit der Zuckerindustrie — die Verordnung über die Regelung des Verkehres mit Zucker, welche — unter gleichzeitiger Errichtung der Zuckerzentrale im Anschluß an die bestehende Organisation des Zuckerkartells — Einheitspreise für den Roh- und den Verbrauchszucker beim Verkauf durch die Produzenten festsetzte und den politischen Landesbehörden die Festsetzung von Höchstpreisen für Verbrauchszucker im Großhandel und denselben Behörden oder mit ihrer Genehmigung den politischen Bezirksbehörden die Festsetzung von Verbrauchszuckerhöchstpreisen im Detailverkehr auftrug. Diese Verordnung hat auch sehr einfach das Problem gelöst, wie man für Waren gleicher Gattung, die jedoch zu verschiedener Zeit mit verschieden großen Kosten produziert wurden, verschieden hohe Verkaufspreise vorschreiben kann; der billigere Zucker der alten und der teurere Zucker der neuen Kampagne werden nämlich — damit nicht auch für den alten Zucker der höhere Preis verlangt werde — durch Verschlußmarken in verschiedener Farbe auseinandergehalten.

So wird in den angedeuteten Fällen die Tatsache vorhandener industrieller Organisation der staatlichen Preispolitik nutzbar gemacht. In Deutschland ist man bekanntlich im Juli sogar dazu geschritten, im Kohlenbergbau Zwangsgesellschaften zu errichten, welche die erforderliche ruhige Entwicklung des Bergbaues sichern sollen, wobei aber dem Staate auch ein Einfluß auf die Kohlenpreise vorbehalten wurde.[67])

---

[67]) Ein den vorstehend angeführten Beispielen der Einflußnahme der öffentlichen Gewalt auf die Preisbildung in gewisser Hinsicht analoger Fall ereignete sich auf dem Gebiete der Milchversorgung Wiens. Im April 1915 stellten die Wiener Molkereien anläßlich einer Erhöhung des Milchpreises dem Bürgermeister

Mit den eben besprochenen zwei preispolitischen Maßnahmen — der Bestrafung der Preistreiberei und den Höchstpreisen — versucht der Staat das wirtschaftliche Leben durch Gebote und Verbote zu beeinflussen, die unseres Erachtens unter Umständen den Charakter von außerwirtschaftlichen Tatsachen tragen. Mit den nunmehr zu besprechenden Vorkehrungen betritt dagegen die öffentliche Gewalt selbst das Gebiet ökonomischen Handels, die öffentliche Gewalt schafft ökonomische Tatsachen, um einen ökonomischen Erfolg zu erzielen.

Örtlich beschränkte gemeinwirtschaftliche Approvisionierung. Eine Anzahl österreichischer Städte und anderer Gemeinden (in Niederösterreich soweit dem Schreiber bekannt insbesondere Wien, Wiener-Neustadt, Mödling, Baden, Schwechat) haben teils bald nach Kriegsausbruch, teils später, als die Preissteigerung sich immer mehr fühlbar machte, Vorräte von Lebensmitteln verschiedener Art (Mehl, Kartoffeln, Reis, Speck, Hülsenfrüchte, Trockenmilch, Speiseöle usw.) und von anderen Bedarfsartikeln (zum Beispiel Kohle) angekauft, beziehungsweise zwangsweise requirieren lassen, und sie dann entweder unmittelbar der Bevölkerung (mit Ausschluß des Zwischenhandels) oder Detailhändlern[68]) sowie eventuell Konsumvereinen, zum Teil auch Lebensmittelproduzenten (zum Beispiel Mehl den Bäckern) zur Verfügung gestellt. Auch Futtermittel haben einzelne Gemeinden besorgt; manchmal verband sich mit der Besorgung von Vorräten auch eine gewisse Eigenproduktion. Ein Erlaß des Ministers des Innern vom 22. Juli 1915 hat den größeren Gemeinden, insbesondere den Landeshauptstädten, derartige Vorkehrungen dringlichst nahegelegt. Ferner haben auch manche staatliche territoriale Verwaltungsbehörden (zum Beispiel die steiermärkische und die

---

in Aussicht, daß sie bei Beginn der Grünfütterung die Milchpreise wieder ermäßigen würden. Im Juni erinnerte sie der Bürgermeister an diese Zusage; die Molkereien erklärten jedoch diese unter der Voraussetzung gemacht zu haben, daß mit dem Eintritt der Grünfütterung eine Steigerung der Milchzufuhr eintrete; diese Voraussetzung sei aber nicht eingetroffen, da die Grünfütterung infolge der Trockenheit versagt habe und es den Landwirten nicht möglich sei, Kraftfutter, insbesondere Kleie, in genügender Menge zu erhalten.

[68]) Über die dabei den Wiederverkäufern vorgeschriebenen Höchstpreise s. u. S. 449.

küstenländische Statthalterei) eine unmittelbare praktische Approvisionierungstätigkeit entwickelt.

Die Gesetzgebung griff dabei lediglich zu dem Zwecke ein, der öffentlichen Approvisionierungstätigkeit zwangsweise Beschaffung von Vorräten zu ermöglichen und zu erleichtern. Schon die Kaiserliche Verordnung vom 1. August 1914 (nach dem Muster des Kriegsleistungsgesetzes vom 26. Dezember 1912) ermächtigte die politischen Landesbehörden zum Zwecke der Versorgung von Gemeinden Vorräte an unentbehrlichen Bedarfsgegenständen — wenn die Waren anderweitig nicht zu einem angemessenen Preise beschafft werden können — von Erzeugern und Händlern anzufordern; die Preise waren vorläufig im administrativen Wege nach dem gemeinen Werte festzustellen, wer mit dieser Vergütung nicht zufrieden war, konnte vor Gericht klagen. Als in der Folge mit Kaiserlicher Verordnung vom 21. Februar 1915 die Getreide- und Mehlprodukte unter Sperre kamen, wurde doch dafür Sorge getragen, die Versorgung von Gemeinden trotz der Sperre durch Vermittlung der politischen Landesbehörden zu ermöglichen. Die Kaiserliche Verordnung vom 7. August 1915 hat bestimmt, daß die politischen Landesbehörden das Anforderungsrecht nicht bloß für Gemeinden sondern auch für Bezirke und Länder ausüben können und überdies den Minister des Innern ermächtigt, anzuordnen, daß dieses Anforderungsrecht auch für die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt und andere Anstalten und Unternehmungen, die Versorgungsmaßnahmen im öffentlichen Interesse durchführen, ausgeübt wird. Die Vergütung wird jetzt nicht mehr administrativ nach dem gemeinen Wert, sondern mangels eines gütlichen Übereinkommens vom Bezirksgerichte im außerstreitigen Verfahren nach dem „angemessenen Preis" festgesetzt; besteht für die Ware ein Höchstpreis, so darf die Vergütung diesen nicht übersteigen; der gegen die Entscheidung des Bezirksgerichtes eingeräumte Rekurs ist an eine achttägige Frist gebunden, die Entscheidung der zweiten Instanz ist inappellabel, um die bisher beklagte Unsicherheit bezüglich der Höhe der zu leistenden Vergütung zu vermeiden. Auch der in den verschiedenen Höchstpreisverordnungen vorgesehene „Verkaufszwang" (siehe oben) bietet eine Handhabe für die Approvisionierungstätigkeit von Gemeinden usw.: Die Besitzer von Warenvorräten, für welche ein Höchst-

preis normiert ist, können nämlich von der politischen Landesbehörde aufgefordert werden, diese Artikel, soweit sie nicht für den eigenen Hausbedarf notwendig sind, zu den festgesetzten Höchstpreisen zu liefern; im Weigerungsfalle führt die politische Landesbehörde den Verkauf auf Rechnung und Kosten des Besitzers durch; die Stellen, welche den Verkauf in diesem Sinne verlangen können, sind nicht angegeben, unterliegen demnach keiner Beschränkung; Gemeinden haben mehrfach von diesen Einkaufsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. Die Verordnung vom 11. November 1914 begründet ferner ein „Kohlenanforderungsrecht" des Ministers für öffentliche Arbeiten den Kohlenbergwerksbesitzern und Kohlenhändlern gegenüber, das auch zur Versorgung der Bevölkerung verschiedener Städte — darunter Wien — (außerdem zur Deckung des Bedarfes von öffentlichen Anstalten wie Gaswerken, zur Versorgung militärischer Betriebe und mit Heereslieferungen betrauter industrieller Unternehmungen) ausgeübt wurde. Neuestens (anfangs September) wird von Seite der Gemeinde Wien ein Anforderungsrecht der Gemeinden den Jagdbesitzern gegenüber hinsichtlich des geschossenen Wildes angestrebt.

Wie ist diese örtlich beschränkte Approvisionierungstätigkeit zu beurteilen und zu bewerten? Sie hat den privaten Handel, der seine Funktion in der Kriegszeit nicht durchwegs ausreichend erfüllte, beziehungsweise erfüllen konnte — worauf wir noch ausführlicher zurückkommen (vergleiche S. 466) — zu ergänzen, eventuell zu ersetzen, geht aber dabei mehr oder weniger nach Grundsätzen vor, welche dem privaten Handel fremd sind: sie ist nicht privatwirtschaftlich, sondern gemeinwirtschaftlich gerichtet, strebt nicht nach Gewinn, sondern hat zum Ziel, wichtige Bedürfnisse der Verbandsmitglieder — eventuell unter Zuhilfenahme von Zwangsmitteln des öffentlichen Rechtes — zu befriedigen. Die Verteilung an diese geschieht nach bestimmter Satzung — nicht etwa an den Meistbietenden. Vielfach ist der Anspruch an persönliche Bedingungen geknüpft, manchmal sind bei der Verteilung zu „Friedenspreisen" nur nachgewiesenermaßen „bedürftige" Familien anspruchsberechtigt (so war es zum Beispiel bei dem in Graz von der Statthalterei eingeführten Lebensmittelverkauf), wodurch die Maßnahmen teilweise den Charakter öffentlicher Mildtätigkeit annehmen.

Durch die in Rede stehende Approvisionierungstätigkeit wird die Versorgung der Bevölkerung zunächst quantitativ verbessert, was natürlich bei reinen preispolitischen Maßnahmen, wie der Bestrafung übermäßiger Preise und der Festsetzung von Höchstpreisen, nicht der Fall sein muß. Besonders wertvoll sind derartige Vorkehrungen dann, wenn durch sie Vorräte, die von ihren Besitzern in preistreiberischer Absicht zurückgehalten werden, aus dem Versteck hervorgeholt und dem Konsum, der vielleicht schon unter Mangel leidet, zur Verfügung gestellt werden. Im Falle allgemeinen Zurückhaltens der Vorräte kann jedoch allerdings das „Anforderungsrecht" zu Gunsten von Gemeinden usw. ebensowenig ausreichen wie der „Verkaufszwang" auf Grund der Höchstpreisverordnungen.

Sodann wirkt derartige Approvisionierungstätigkeit preisregulierend: Die von den Gemeinden — diese sind ja die in erster Linie in Betracht kommenden Stellen — freihändig erworbenen oder requirierten Vorräte werden für die weitere Zeit allen preissteigernden Einflüssen entzogen und wirken, wenn sie von den Gemeinden ohne Gewinn weiterveräußert werden, auch auf die Preisbildung im freien Handelsverkehr zurück. Allerdings sind die Gemeinden jedoch beim Einkauf — wenn dieser freihändig erfolgt — auf die vielleicht schon hoch gestiegenen Marktpreise angewiesen; bei zwangsweiser Anforderung durch Vermittlung der politischen Landesbehörde war nach der Verordnung vom 1. August 1914 der „gemeine Wert" und jetzt ist nach der Verordnung vom 7. August 1915 ein „angemessener Preis" zu vergüten; diese Bestimmung soll die requirierende Gemeinde vor Wucherpreisen schützen, wird aber doch hohe Selbstkosten nicht immer verhindern können; ferner kann sich die requirierende Gemeinde auf bestehende Höchstpreise berufen, auch wenn diese im freien Verkehr überschritten werden sollten. Jedenfalls sind unter den seit Kriegsbeginn eingetretenen Verhältnissen die von manchen Gemeinden getroffenen gemeinwirtschaftlichen Approvisionierungsvorkehrungen trotz teilweise unzulänglicher preispolitischer Fundierung vom Standpunkt dieser Gemeinden zweifellos sehr nützlich.

Welchen Einfluß hat es jedoch vom volkswirtschaftlichen Standpunkt, wenn sich derartige vom lokalen Interessenstandpunkt geleitete Vorkehrungen verallgemeinern? Anlaß

zu kommunaler Approvisionierungstätigkeit liegt in allen überwiegend industriellen, nichtagrarischen Gemeinden vor; dabei kommen für alle diese Gemeinden — da bei den meisten Waren eine wesentliche Einfuhr aus dem Ausland ausgeschlossen ist — lediglich die Hilfsquellen der eigenen Volkswirtschaft in Betracht; im Falle verallgemeinerter derartiger kommunaler Vorkehrungen müssen alle Gemeinden aus demselben Lebensmittelreservoir schöpfen. Wenn alle in Betracht kommenden Gemeinden sich gleichzeitig, zum Beispiel gleich nach der jeweiligen Ernte, und zwar lediglich mittels freihändigen Einkaufs, einzudecken versuchen, so wird ihr Wettbewerb gewiß eine starke Preissteigerung hervorrufen. Man könnte allerdings erwidern, daß die Preissteigerung wahrscheinlich keine größere wäre, als jene, die infolge der Konkurrenz der privaten Händler eintreten muß, und daß immerhin von Seite der Gemeinden unreelle Preisbeeinflussung (zum Beispiel durch Zurückhalten mit dem Angebote), Monopolpreisbildung und ähnliches nicht zu befürchten wäre. Erfolgt die Bedarfsdeckung mittels zwangsweiser Requisition, so sind allerdings die Gefahren der Preissteigerung gemildert; große Schwierigkeiten müssen sich jedoch zweifellos bei der Bestimmung der den einzelnen Gemeinden zuzuweisenden konkreten Gütermengen ergeben. Bei beiden Methoden der Güterbeschaffung würden überdies wahrscheinlich interlokale Ungleichheiten entstehen, da es nicht allen Gemeinden in gleicher Weise gelänge, ihren Bedarf sicherzustellen. Diese Ungleichheiten wären nach der in Österreich jetzt vorliegenden Rechtslage überdies deshalb besonders groß, weil sowohl das „Anforderungsrecht“ zu Gunsten der Gemeinden (nach den Kaiserlichen Verordnungen vom 1. August 1914 und vom 7. August 1915) als auch der in den Höchstpreisverordnungen normierte „Verkaufszwang“ von den einzelnen Landesbehörden zu handhaben sind, so daß für die einzelne Gemeinde in der Regel nur die Vorräte ihres Landes — nicht jene der ganzen Volkswirtschaft — in Betracht kommen; die einzelnen Länder sind jedoch mit den verschiedenen Produkten in sehr verschiedenem Maße versehen.[69])

[69]) Einen wesentlichen Fortschritt auf dem in Rede stehenden Gebiete stellt die kürzlich vom Ministerium des Innern als Gesellschaft m. b. H. ins Leben gerufene Einkaufszentrale dar, die dazu dienen soll, die Warenbezüge öffentlicher Körperschaften zu organisieren (vgl. „Österr. Volksw.“ vom 16. Okt. 1915, S. 40 u. f.).

Schließlich gilt für die — eventuell verallgemeinerte — Approvisionierungstätigkeit der Gemeinden usw. noch die folgende wichtige Tatsache: Sofern der Gütervorrat der Volkswirtschaft hinter dem Bedarf zurückbleibt, muß sich dieses Mißverhältnis trotz gemeinwirtschaftlicher Approvisionierungstätigkeit auch in allen einzelnen Gemeinden, beziehungsweise im Durchschnitt derselben, äußern; die verallgemeinerte gemeinwirtschaftliche Approvisionierungstätigkeit ist nicht imstande, dieses Mißverhältnis zu beseitigen. Die Gemeinden müßten im Falle unzulänglicher Vorräte der Volkswirtschaft in den für die Verteilung an die Gemeindeangehörigen maßgebenden Satzungen — da sie die Bedürfnisse nicht im vollen Umfange befriedigen können — für eine Einschränkung des Verbrauches Sorge tragen, sofern nicht etwa ohnehin eine allgemein gültige staatliche Verbrauchsregelung besteht.

Wenn Gemeinden beschaffte Vorräte nicht direkt an die Bevölkerung verteilen, sondern den Vertrieb dem lokalen Detailhandel übertragen, kommt es auch häufig zur Festsetzung von Höchstpreisen, an welche die Detaillisten gebunden werden. Solche Höchstpreise weisen insofern einen besonderen Charakter auf, als sie von der Stelle vorgeschrieben werden, welche dem Handel die Ware zur Verfügung stellt. Es liegt da ein Einschlag vertragsmäßigen Charakters vor. In diesem Sinne ging zum Beispiel die Gemeinde Wien mehrfach vor. Als sie Ende Juli 1915 aus Deutschland Weizenmehl erhielt und es dem Kleinhandel übergab, schrieb sie diesem den Verkaufspreis vor; als der Wiener Bürgermeister im Frühjahr 1915 größere Mengen für die Gemeinde erworbenen Petroleums durch den Verein der Kolonialwarenhändler in den Verkehr brachte, band er diesen an dem billigen Einkaufspreise entsprechend niedrige Verkaufspreise; im April 1915 wurde die Aufstellung von Kartoffelbratöfen an geeigneten Standplätzen verfügt, die Brater erhalten die Kartoffeln zu mäßigem Preis von der Gemeinde, der Verkaufspreis ist ihnen vorgeschrieben; im Mai wurde für die unter Kontrolle der Wiener Gemeindeverwaltung durch den Detailhandel zum Verkauf gelangenden galizischen Kalkeier ein Höchstpreis festgesetzt usf. Auch die Gemeinde Wiener-Neustadt hat den von ihr mit Vorräten beteilten gewerbsmäßigen Wiederverkäufern und Konsumvereinen Höchstpreise für alle bezüglichen Artikel vorgeschrieben. Ähnlich ist laut des dem Schreiber

vorliegenden Materials Mödling vorgegangen und gewiß haben auch zahlreiche andere Städte analoge Verfügungen getroffen. Durch derartige Höchstpreise — mit Androhung des Entzuges der Ware — wird den Wiederverkäufern jede Preistreiberei unmöglich gemacht, sie dürfen auch bei gegenüber der Nachfrage ungenügendem Vorrate nicht den Preis steigern, sondern müssen eben verschleißen, solange der Vorrat reicht.

Ausgleichung und einheitliche Verteilung der Vorräte der Volkswirtschaft. Wir wollen in diesem Abschnitte jene staatlichen oder staatlich autorisierten Einrichtungen ins Auge fassen, welche innerhalb der ganzen Volkswirtschaft einen *Ausgleich* von Überfluß und Mangel an bestimmten Gütern — vor allem Lebensmitteln — zu bewerkstelligen trachten oder die Aufgabe haben, *die gesamten bezüglichen Vorräte* der Volkswirtschaft planmäßig nach Maßgabe des Bedarfes *aufzuteilen*. Meist liegt eine generelle, gesetzliche oder administrative Regelung des Verkehres mit bestimmten Gütern vor und einer Behörde, Anstalt oder Vereinigung obliegt es, im Sinne der Regelung die Ausgleichung, beziehungsweise Verteilung tatsächlich durchzuführen. Betrachten wir wieder — wie meist in den vorstehenden Kapiteln — zunächst die in Österreich vorhandenen, vielfach sehr interessanten Tatsachen, wobei gleich betont sei, daß immer mehr Einrichtungen dieser Art ins Leben gerufen werden.

Vor allem kommt der *Getreide- und Mehlverkehr* in Betracht. Die Kaiserliche Verordnung vom 21. Februar 1915 schuf ein Regime der gemeinwirtschaftlichen Ausgleichung; Getreide und Mahlprodukte wurden unter Sperre gelegt, wobei jedoch die Besitzer gesperrter Vorräte diese zur Ernährung ihrer Haushaltsangehörigen verwenden, Bäcker und Zuckerbäcker Mehl verbacken und gewerbsmäßige Händler weiter Mehl verkaufen durften, soweit dies zur Deckung des unmittelbaren Verbrauches ihrer Kundschaft im Bezirke notwendig war; die Behörde konnte jedoch dem Besitzer von Vorräten den Verkauf derselben zu den behördlich bestimmten Preisen — namentlich zwecks Deckung des Bedarfes von Gemeinden — auftragen, im Weigerungsfalle die Vorräte unter Abzug von 10% vom behördlich bestimmten Preis enteignen. Am 27. Februar wurde dann in Wien die *Kriegs-Getreideverkehrsanstalt* errichtet (die aber ihre Tätigkeit erst Ende April aufnahm);

sie hatte nach ihrem Statute vom selben Datum die Aufgabe, Getreide- und Mahlproduktenvorräte durch freihändigen Ankauf an sich zu bringen und diese sowie die im Wege der Enteignung ihr überwiesenen Vorräte zu übernehmen, für deren sachgemäße Lagerung und Behandlung sowie Vermahlung und für die Versendung des zur Aufteilung bestimmten Mehles oder Getreides gemäß den Weisungen der staatlichen Behörden an die Orte des Verbrauches, schließlich für die entgeltliche Abgabe an die Konsumenten zu sorgen. Die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt trat in der Folge — namentlich um zu vermeiden, daß ihr bei etwaigen Streitigkeiten über Qualität und Quantität der Ware die Rolle der Partei zufalle — in der Regel nicht selbst als Käuferin oder Verkäuferin auf, sondern beschränkte sich auf die erforderlichen Dispositionen bei Einkauf, Vermahlung und Verteilung; die Kommissionäre der Anstalt besorgten daher den Ankauf sowie auch den Verkauf, sei es an die Mühlen, sei es an die einzelnen lokalen Approvisionierungsorganisationen; die Mühlen kauften also das ihnen zugewiesene Getreide vom Kommissionär der Anstalt und verkauften sodann die erzeugten Mahlprodukte an den von der Anstalt bezeichneten Abnehmer zu den festgesetzten, auch für einen angemessenen Mahllohn Deckung gewährenden Preisen. Der Ausgleich war, schon zur Vermeidung unnötiger Verschiebungen der Ware, zunächst in den Gemeinden, dann im Bezirke und schließlich, wo irgend möglich, im Kronlande selbst durchzuführen.

An die Stelle dieses Systems trat mit der Kaiserlichen Verordnung vom 21. Juni 1915 eine neue, nicht mehr eine bloße Ausgleichung, sondern die einheitliche Verteilung der Vorräte der Volkswirtschaft darstellende Regelung. Die ganze inländische Getreideernte des Jahres 1915 ist mit dem Zeitpunkte der Trennung vom Ackerboden zu Gunsten des Staates beschlagnahmt; ebenso sind die am 15. August noch vorhandenen Vorräte an altem Getreide und an aus altem Getreide gewonnenen Mahlprodukten beschlagnahmt. Der landwirtschaftliche Produzent bleibt zwar Eigentümer, verliert aber das freie Verfügungsrecht über das Getreide; immerhin dürfen Unternehmer landwirtschaftlicher Betriebe bestimmte Mengen zur Ernährung der Haushaltsangehörigen und zur Aussaat verwenden sowie das nicht mahlfähige „Hintergetreide“ verfüttern. Zur Übernahme der beschlagnahmten Gegenstände ist

die bereits bestehende Kriegs-Getreideverkehrsanstalt bestimmt. Die Besitzer der beschlagnahmten Gegenstände sind verpflichtet, diese an die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt zu verkaufen, welche andrerseits verpflichtet ist, das zum Kauf angebotene mahlfähige Getreide anzukaufen. In der Folge wurden sowohl die Übernahmspreise für das Getreide (Verordnung vom 12. Juli), als auch die Verkaufspreise (Großhandelspreise) der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt (mit am 28. Juli veröffentlichten Erlaß des Ministeriums des Innern an die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt) staatlich festgesetzt; ebenso die Verschleißpreise für den Detailverkehr durch die einzelnen politischen Landesbehörden. Am 22. Juni erhielt die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt auch ein neues, der abgeänderten Regelung angepaßtes Statut, das namentlich auch die Errichtung von Zweigstellen in den einzelnen Kronländern vorsah; der Zentralstelle der Anstalt sind insbesondere vorbehalten: die Übernahme der aus den Ländern der ungarischen Krone zu beziehenden Mengen an Getreide und Mahlprodukten, die Vorsorge für die Deckung des Bedarfes der Militärverwaltung und der Ausgleich zwischen den einzelnen Kronländern.

Lediglich erwähnt sei in diesem Zusammenhange, daß mit der Ausgleichung, beziehungsweise Verteilung von Getreide und Mehl bekanntlich auch eine Regelung des Konsums (mittels „Brotkarten“) verbunden wurde.

Die Kaiserliche Verordnung vom 21. Juni über die Beschlagnahme des Getreides hat die Regierung ermächtigt, die Bestimmungen dieser Verordnung auch auf andere Bedarfsgegenstände auszudehnen. In diesem Sinn erfolgte mit Verordnung vom 23. Juli 1915 die Beschlagnahme — zu Gunsten des Staates — der nicht als grünes Gemüse verwendeten inländischen Hülsenfrüchte (Erbsen, Linsen und Bohnen aller Art) der Ernte des Jahres 1915 (mit dem Zeitpunkte ihrer Trennung vom Ackerboden) sowie der am 1. August 1915 noch vorhandenen Vorräte an alten Hülsenfrüchten der erwähnten Gattungen. Von den im eigenen Betrieb geernteten Hülsenfrüchten dürfen nach der ergänzenden Verordnung vom 21. September Landwirte höchstens ein Viertel in ihrem eigenen Haushalte (Wirtschaft) verbrauchen und zur Aussaat verewnden. Die gesamten übrigen Hülsenfrüchte sind an die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt oder an deren Beauftragte um den Über-

nahmspreis, welchen die letztgenannte Verordnung festsetzt, zu verkaufen. Gewerbsmäßige Händler mit Hülsenfrüchten dürfen solche aus den früheren Ernten liefern, behördlich mit der Approvisionierung betraute Stellen dürfen ihre Vorräte in den Konsum leiten.

Ursprünglich wurden lediglich die inländische Getreideernte und die inländischen Hülsenfrüchte des Jahres 1915 beschlagnahmt; durch eine Ministerialverordnung vom 16. September wurde verfügt, daß auch aus dem Zollauslande eingeführtes Getreide sowie importierte Mahlprodukte und Hülsenfrüchte nur durch die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt in den inländischen Verkehr gebracht werden dürfen; wer solche Artikel einführt, hat sie an die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt abzugeben. Unterm 2. Oktober 1915 wurden auch für das ausländische Getreide Übernahmspreise der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt festgesetzt.

Vielfach wurde auch für verschiedene andere Nahrungsmittel eine Beschlagnahme und einheitliche, planmäßige Verteilung angeregt, insbesondere für die Kartoffeln.[70]) Am 8. Mai 1915 entspann sich im Beirate der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt eine Debatte über die Kartoffelversorgung, in deren Verlauf Sektionschef Ritter v. Simonelli den Standpunkt der Regierung darlegte. Bei den Erhebungen des Ministeriums des Innern habe sich herausgestellt, daß der Bedarf an Kartoffeln durch die Vorräte im Inlande gedeckt werden könne; überdies kämen die beträchtlichen Kartoffelvorräte Ungarns in Betracht. Da ein Mangel an Kartoffeln nicht bestehe und es sich lediglich darum handle, einen Ausgleich im Inlande herbeizuführen, halte das Ministerium des Innern die Errichtung einer eigenen Kartoffelzentrale nicht für erforderlich. Um den Ausgleich zu erleichtern, werde das Eisenbahnministerium beim Bezug von Kartoffeln für Gemeinden namhafte Transportbegünstigungen gewähren. Sofern es sich in einzelnen Gemeinden um eine tatsächliche Notlage handle, der durch den Zuschub von Kartoffeln abgeholfen werden könne, werde die Regierung nicht ermangeln, auch Notstandsaktionen einzuleiten. — In der Folge

[70]) So z. B. von Dr. Joachim in der Broschüre „Österreichs Volksernährung im Kriege (Veröffentlichungen des Vereines „Die Bereitschaft“ I, 1915). In Wiener kommunalen Kreisen regte man kürzlich auch die Beschlagnahme des geschossenen Wildes, für das Höchstpreise versagt hatten, an.

hat auf Verfügung der Regierung auch die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt an der Versorgung ungedeckter Bezirke mit Kartoffeln mitgewirkt, indem sie im Wege ihrer Organisationen Verkaufsofferte einholte, um nach Maßgabe des ihr mitgeteilten Bedarfs den Verkauf von Kartoffeln zu vermitteln.[71]) Als am 29. Juli 1915 die Kartoffelhöchstpreise mit der Begründung aufgehoben wurden, daß sie nur für die Kartoffeln der Ernte des Jahres 1914 gedacht gewesen seien, von denen aber keine nennenswerten Vorräte mehr vorhanden seien, erklärte die Regierung, für die Kartoffelernte des Jahres 1915 würden rechtzeitig neue Maßnahmen getroffen werden. Es erfolgte keine Beschlagnahme, wie manche Kreise gewünscht hatten und noch jetzt für nötig halten[72]), sondern die Festsetzung neuer Höchstpreise mit Verordnung vom 22. September.

Manchmal wird auch eine Regelung des Viehverkehres nach Art des Getreidemonopols — also ein Einkaufsmonopol der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich des Viehes, das nach bestimmten Grundsätzen für die Schlachtung bestimmt würde — vertreten, von Konsumenten, aber auch zum Beispiel vom Bauernvertreter Abgeordneten v. Pantz im Gegensatz zur Haltung der „Agrarischen Zentralstelle“.[73])

Bisher hatten wir lediglich Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen für Nahrungsmittel im Auge. Ähnliche Einrichtungen wurden jedoch vielfach auch geschaffen, um gewisse Produktionszweige mit den benötigten Produktivgütern zu versorgen. In den in Betracht kommenden Fällen, von denen wir die wichtigsten zunächst kurz charakterisieren möchten, handelt es sich übrigens zum großen Teile um die Versorgung von Produktionszweigen, die Nahrungs- und Genußmittel oder sonstige

---

[71]) Vgl. Denkschrift über die von der k. k. Regierung aus Anlaß des Krieges getroffenen Maßnahmen, S. 64.

[72]) Vgl. z. B. die Broschüre Dr. Joachims „Österreichs Volksernährung im Kriege“ (Veröffentlichungen des Vereines „Die Bereitschaft“, I, 1915), mehrere Leitartikel in der „Arbeiter-Zeitung“ im Laufe des Sommers 1915 sowie die anfangs Oktober 1915 verfaßte Denkschrift der Kriegskommission für Konsumenteninteressen.

[73]) Eine Konferenz des ständigen Ausschusses des ungarischen Städtekongresses hat am 15. Oktober 1915 beschlossen, die Regierung zu ersuchen, alle Lebensmittel zu monopolisieren und sie durch eine Zentralinstitution den Konsumenten zur Verfügung zu stellen.

allgemeine Bedarfsartikel herstellen. Wir beginnen mit den Einrichtungen zum Zwecke der Versorgung der Landwirtschaft.

Die Regelung des Verkehres mit Saatgut (Verordnungen vom 22. Juli und 26. Oktober 1915) stellt sich im Wesen als eine Konsequenz der Beschlagnahme des gesamten Getreides dar. Nur vom Ackerbauministerium autorisierte Züchter dürfen Originalsaatgut (Weizen, Roggen, Gerste und Hafer) veräußern, und zwar im Namen der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, der auch jede Veräußerung anzuzeigen ist; ersten Nachbau von Zuchtsorten oder anerkanntes Saatgut der oben genannten Getreidegattungen kann der Besitzer durch die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt an die ihr namhaft gemachten Käufer veräußern. In beiden Fällen sind die Preise, welche die Verkäufer fordern dürfen, geregelt (entsprechend den Getreideübernahmspreisen der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt mit der Höhe nach begrenzten Zuschlägen). Die Rolle der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt ist jedoch nach dem Gesagten beim Verkehr mit Saatgut eigentlich nur eine formale, registrierende; es liegt unseres Erachtens kaum mehr als eine Festsetzung von Höchstpreisen vor. In allen anderen im folgenden zu besprechenden Fällen findet jedoch eine tatsächliche aktive Ausgleichungs- beziehungsweise Verteilungstätigkeit statt.

So wurde die Versorgung der Landwirtschaft mit phosphorhältigen Düngemitteln zuerst mit einer Verordnung vom 18. Jänner und neuerdings durch eine Verordnung vom 31. Juli 1915 in der Weise geregelt, daß der Ackerbauminister zur Befriedigung des dringenden Bedarfes der Landwirtschaft jene Unternehmungen, welche phosphorhältige Düngemittel erzeugen, und ebenso Händler mit solchen Waren verpflichten kann, bestimmte Mengen an die ihnen zu bezeichnenden Abnehmer zu liefern. Die angemessene Schadloshaltung ist bei Abgang eines gütlichen Übereinkommens vom Gericht im außerstreitigen Verfahren festzusetzen. Es kann also von der Staatsgewalt in den freien Verkehr eingegriffen werden, um den Bedarfsartikel — hier ein Produktionsmittel — dorthin zu leiten, wo besonderer Mangel herrscht, also um ausgleichend einzuwirken.

Etwas ähnliches bezweckte die — jetzt überholte — Regelung des Verkehrs mit Kleie vom 8. März 1915; Kleievorräte waren bei der unter Kontrolle des Ackerbauministeriums stehenden All-

gemeinen Österreichischen Viehverwertungsgesellschaft in Wien anzumelden und diese erhielt die Aufgabe, diese Vorräte an die Landwirte zu verteilen; für die durch Vermittlung der Viehverwertungsgesellschaft durchgeführten Verkäufe wurde ein Maximalpreis normiert. Vorräte, welche die Gesellschaft nicht abberief, konnten ohne deren Vermittlung verkauft werden. Die Verordnung vom 21. Juli 1915, betreffend die Verwendung von Getreide und Mahlprodukten zu Futterzwecken, brachte eine neue Regelung des Kleieverkehrs. Die Produzenten, welche Getreide an die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt abliefern, haben Anspruch auf die Hälfte der dem abgelieferten Getreide entsprechenden Kleiemenge und erhalten dafür Bezugscheine; über die gesamte übrige Kleie verfügt die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt; der Vorrat ist nach Maßgabe des Bedarfes auf die einzelnen Länder aufzuteilen und innerhalb dieser den Tierhältern abzugeben. Der Verschleiß von Kleie ist nur von der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt bestimmten Personen gestattet; der Preis für einen Meterzentner im Inland erzeugter Kleie darf 17 *K* nicht überschreiten.

Mit Verordnung vom 14. August 1915 wurde dann der Verkehr mit einigen weiteren Futtermitteln (Malzkeime, Biertreber, Ölkuchen und Kartoffelpulpe) geregelt; es wurde Anzeigepflicht an die vom Ackerbauministerium „zur geschäftlichen Durchführung einer planmäßigen Futtermittelversorgung" errichtete Futtermittelzentrale normiert, dieser sind die Futtermittel (Malzkeime mit Ausnahme der für die Preßhefeindustrie bestimmten, siehe unten) von ihren Besitzern zu angemessenen, höchstens jedoch zu den in der Verordnung festgesetzten Übernahmspreisen käuflich zu überlassen. Bei Weigerung des Besitzers erfolgt zwangsweise Abnahme, wobei vom Höchstpreis 10% in Abzug zu bringen sind. Besitzer von aus dem Auslande eingeführten Futtermitteln der genannten Arten haben diese der Futtermittelzentrale zum Kaufe anzubieten; ihr Preis ist frei zu vereinbaren; über Mengen, welche die Futtermittelzentrale nicht übernimmt, kann der Eigentümer frei verfügen. Die Futtermittelzentrale übernahm gemäß der Verordnung vom 11. August 1915 auch die in der Verordnung vom 21. Juli 1915 der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt bezüglich der Kleie überwiesenen Befugnisse und Aufgaben (siehe oben), die Verteilung der in die Verfügungsgewalt des Ackerbauministeriums ge-

langenden Raps- und Rüpsenkuchen (siehe unten), den Verkauf der Getreide (Hintergetreide, Hafer, Mais und Gerste), welche ihr von der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt für private Futterzwecke überlassen werden, die Abwicklung der Geschäfte der Maiszentrale des Ackerbauministeriums und hat ferner sonstige Futtermittel in Verkehr zu bringen. Sie verteilt somit auch Güter, die nicht sie selbst, sondern die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt den ursprünglichen Besitzern abgenommen hat. Diese Güter gehen durch die Hände von zwei Verteilungsstellen.

Dies ist auch bei der Regelung der Gersteverteilung auf die Brauindustrie der Fall, das Malz passiert teilweise sogar drei Verteilungsstellen. Hier handelt es sich schon um industrielle Produktivgüter, jedoch zum Zwecke der Erzeugung von Nahrungs- beziehungsweise Genußmitteln. Für die Verteilung der der Österreichischen Brauindustrie von der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt zugewiesenen Gerste wurde Ende August 1915 eine Gerste- und Malzverteilungszentrale der Österreichischen Brauindustrie errichtet, die unter der Aufsicht der Regierung steht. Als Aufteilungsschlüssel für die den Bedarf der Brauindustrie nur teilweise deckenden zur Verteilung gelangenden Gerstemengen dient die Produktion jeder Brauerei in den Jahren 1911/12 und 1912/13. Jede Brauerei erhält für die ihr zugewiesenen Mengen an Gerste einen Bezugsberechtigungsschein, auf Grund dessen durch die Kommissionäre der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt der Einkauf der Gerste für die Brauereien erfolgen wird. Die Verteilung der von der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt der Malzindustrie zur Erzeugung von Handelsmalz zugewiesenen Gerste wurde dem Verein der Österreichischen Malzfabrikanten in Wien übertragen, der bei der Beteilung der einzelnen Malzerzeugungsstätten wieder deren Produktion, und zwar jene der Jahre 1912/13 und 1913/14 zu Grunde zu legen hat. Die Malzfabriken haben einen Teil des erzeugten Malzes dem Verein der Österreichischen Malzfabriken abzuliefern, der dieses Malz an die früher genannte Gerste- und Malzverteilungszentrale der Brauindustrie zwecks Zuweisung an jene Brauereien, die ihr Malz nicht selbst oder nicht zur Gänze selbst erzeugen, abliefert; den Preis dieses Malzes sollen der Verein der Österreichischen Malzfabriken und die Gerste- und Malzzentrale vereinbaren. Jene Malzmenge, die nicht an die Brauereien abzuliefern

ist (unsere Malzproduktion erzeugt bekanntlich normalerweise mehr als das Inland benötigt und exportiert daher) bleibt dem freien Verkehr überlassen.

Die Beschlagnahme — zu Gunsten des Staates — der heurigen inländischen Raps- und Rübsenernte durch die Verordnung vom 25. Juli hat den Zweck, diese Produkte in ihrer Gänze im Inlande der Verarbeitung auf Rüböl (das für Beleuchtungszwecke im Eisenbahn- und Bergwerksbetrieb und für einzelne Zweige der Metallindustrie besonders wichtig ist) zuzuführen und auch für einen angemessenen Preis des Rüböls sowie der als Viehfutter sehr wichtigen Raps- und Rübsenkuchen vorzusorgen. Die beschlagnahmten Vorräte müssen zu fixen Übernahmspreisen der Österreichischen Kontrollbank für Industrie und Handel überlassen werden — bei Weigerung zwangsweise Abnahme mit 10%igem Abzug vom Übernahmspreis —, die sie zum Einkaufspreise nach den Weisungen des Handelsministeriums auf jene inländischen Rübölfabriken (in einem der bisherigen durchschnittlichen Verarbeitungsmenge entsprechenden Verhältnis) verteilen wird, welche um Zuweisung aus den beschlagnahmten Vorräten ansuchen. Die Rübölerzeuger haben dann das erzeugte Rüböl und die Ölkuchen der genannten Bank zu Preisen, für welche die Verordnung eine Höchstgrenze normiert, zu überlassen; die Bank hat diese Waren zum gleichen Preis an die ihr bezüglich des Rüböles vom Handelsministerium, bezüglich der Ölkuchen vom Ackerbauministerium — jetzt von der Futtermittelzentrale — bezeichneten Konsumenten oder Verteilungsstellen abzugeben. Importierte Raps- und Rübsenkuchen sowie Ölkuchen, die nicht aus der inländischen Ernte des Jahres 1915 stammen, wurden nicht beschlagnahmt, sie sind aber dem Ackerbauministerium — jetzt der Futtermittelzentrale — mit Angabe des geforderten Preises zum eventuellen Kaufe anzubieten, so daß doch die Möglichkeit einer Ausgleichung gegeben ist.

Ferner sind durch Verordnung vom 14. Oktober 1915 die in den Trestern der inländischen Traubenernte des Jahres 1915 enthaltenen Traubenkerne zu Gunsten des Staates beschlagnahmt. Die Besitzer haben sie bei der Gemeindevorstehung anzumelden, welche die Liste der Anmeldungen an die Österreichische Öl- und Fettzentrale A.-G. und an die Futtermittelzentrale weiterleitet. Erstere Zentrale ist verpflichtet, die Kerne zu einem festen Über-

nahmspreise anzukaufen und sie zur Ölgewinnung zu verwerten; die aus der Verarbeitung der Kerne herrührenden Kuchen und Extraktionsmehle hat sie der Futtermittelzentrale käuflich zu überlassen.

Die Regelung des Verkehres mit Melasse und Osmosewasser (verdünnter Melasse) durch Verordnung vom 24. September 1915 hat den Zweck, die voraussichtlich nicht übergroße Melasseproduktion der Zuckerfabriken durch eine unter staatlicher Aufsicht stehende Melassezentrale in Prag, der auch ein Beirat aus Vertretern der Roh- und der Raffinadezuckerindustrie, der Melasse verarbeitenden Industrien und der Landwirtschaft angegliedert ist, in einem möglichst gerechten Verhältnis den mannigfachen industriellen und landwirtschaftlichen Verwendungszwecken zuzuteilen und etwaigen Preistreibereien vorzubeugen. Die Vorräte an Melasse sind daher anzuzeigen, ebenso zweimal monatlich die während der nächsten Kampagne erzeugte Melasse, alle anzeigepflichtigen Mengen sind gesperrt, ausschließlich die Melassezentrale ist berechtigt und verpflichtet, sie zu kaufen und darüber zu disponieren. Der Übernahmspreis für die Melasse ist im allgemeinen mit 15 *K* pro 100 *kg* festgesetzt.

Auch die mit Verordnung vom 7. Juli 1915 errichtete, unter staatlicher Aufsicht stehende Zuckerzentrale ist, soweit sie den Rohzucker zum vorgeschriebenen Verkaufspreise den einzelnen Verbrauchszuckerfabriken zuweist, eine Verteilungseinrichtung; im übrigen eine dem staatlichen Einflusse unterworfene Verkaufsorganisation (s. o. S. 443).

Kupfervitriol ist ein wichtiger Bedarfsartikel des Weinbaues zum Zwecke der Bekämpfung der Rebenkrankheit Peronospora, wird aber auch in verschiedenen industriellen Produktionszweigen benötigt. Vorräte und Produktion sind derzeit nicht sehr reichlich. Es erfolgte daher, um die Verwendung zu den wichtigsten Zwecken zu sichern und eine übermäßige Preissteigerung hintanzuhalten, mit Verordnung vom 28. September 1915 die Beschlagnahme der Vorräte (mit Ausnahme jener, welche die Besitzer für staatliche Aufträge benötigen) und der weiteren Erzeugung mit dem Zeitpunkt der Fertigstellung. Die Vorräte waren sofort nach Inkrafttreten der Verordnung dem Ackerbauministerium anzuzeigen, die weitere Produktion ist monatlich anzuzeigen. Die Eigentümer der beschlagnahmten Mengen sind verpflichtet, diese den ihnen vom Ackerbau-

minister bezeichneten Abnehmern um einen Preis zu liefern, den, wenn eine Vereinbarung nicht zustande kommt, das Ministerium endgültig festsetzt.

Mit der Knappheit an Kupfervitriol hängen auch zusammen die Maßnahmen zur Sicherung der Herstellung des Perozids, eines von einer Wiener Firma erzeugten Ersatzmittels für das Kupfervitriol zum Zwecke der Bekämpfung der Peronospora. Die gesamten bei der Erzeugung des Thoriumnitrats (für die Gasglühlichtstrümpfe) abfallenden Rohsulfate der „seltenen Erden“, aus denen das Perozid gewonnen werden kann, wurden durch Verordnung vom 28. August zu Gunsten des Staates beschlagnahmt und sind über behördlichen Auftrag an den das Perozid erzeugenden Betrieb zu liefern, und zwar wenn eine Vereinbarung nicht zustande kommt, zu dem vom Ackerbauministerium im Einvernehmen mit dem Handelsministerium nach fachmännischem Ermessen endgültig festgesetzten Preise. Es ist dadurch Gewähr geboten, daß die bezüglichen Abfallprodukte der Gasglühlichtindustrie weder unverwertet bleiben, noch ausschließlich für minder wichtige Nebenzwecke verwendet werden, sondern, mit Hintanhaltung einer Preisspekulation, dem Schutze des Weinbaues zu gute kommen.

Eine Verteilung mit interessanter Wertung verschiedener Verwendungszwecke wird nach einer am 31. August verlautbarten offiziellen Mitteilung mit dem seinerzeit beschlagnahmten Benzin vorgenommen. Bis dahin war das Benzin fast ausschließlich für den Bedarf der Armee und der für Heereserfordernisse arbeitenden Industrien reserviert gewesen; nach dem Freiwerden des galizischen Rohölgebietes kann nunmehr auch der Bedarf der Landwirtschaft befriedigt werden, auch die nicht für Heeresbedürfnisse arbeitenden industriellen Betriebe werden aufgefordert, Freigebeansuchen um Benzin, Benzol usw. an das Kriegsministerium zu richten; allerdings — heißt es in der erwähnten offiziellen Mitteilung — Luxusindustrien, Privatpersonenfahrzeuge und dergleichen werden noch eine Zeit lang warten müssen, ehe es möglich sein wird, auch sie zu beteilen. Auch bei der Verteilung des beschlagnahmten Getreides sind verschiedene Verwendungszwecke — menschlicher Genuß, industrielle Verwendung zum Beispiel zur Biererzeugung, Verfüttern — zu werten und ihrer Wichtigkeit entsprechend zu dotieren.

Eine einmalige Ausgleichungsaktion betraf die Beschaffung von Malzkeimen für die Preßhefeindustrie. Da infolge des Mälzungsverbotes vom 15. Februar 1915 Malzkeime nicht mehr erzeugt werden konnten, war die Preßhefeindustrie lediglich auf die im Inlande noch vorhandenen Mengen angewiesen, für welche sich angesichts der Knappheit an Futtermitteln auch eine rege Nachfrage seitens der Landwirtschaft geltend machte. Die Malzkeime wurden vielfach in spekulativer Absicht zurückgehalten, was ungerechtfertigt hohe Preise und Mangel an Ware zur Folge hatte. Durch Verordnung vom 24. März 1915 wurde eine vierwöchige Sperre über die Vorräte an Malzkeimen verhängt, die Besitzer von Vorräten an Malzkeimen wurden verpflichtet, dieselben der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt anzuzeigen, und sie der Preßhefeindustrie auf Verlangen unter Vermittlung der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, welche die Zuweisung an die einzelnen Preßhefefabriken vornahm, zu dem mit 32 *K* bestimmten Preis zu liefern; diese Preisfestsetzung konnte allerdings bei Nachweis eines höheren Einkaufspreises überschritten werden. Über die nicht verkauften Vorräte konnten die Eigentümer nach dem 27. April wieder frei verfügen.

Zu erwähnen ist ferner die Regelung des Verkehres mit Flachs. Schon eine Verordnung vom 30. Juli 1915 verfügte Verkaufsbeschränkungen: Stengelflachs zu verkaufen wurde bis auf weiteres verboten, ausgearbeiteter Flachs sollte nur an eine zu schaffende Zentraleinkaufsstelle des Vereines der Flachsspinner Österreichs in Trautenau verkauft werden dürfen. Am 15. September erfloß dann eine weitergehende Verordnung, mit der — abgesehen von einer Aufnahme und Einschätzung der Flachsernte durch die Gemeindeämter — allmonatliche Anzeigen an den Verein der Flachsspinner Österreichs allen jenen vorgeschrieben wurden, die zum Zwecke der Veräußerung Stengelmaterial ausarbeiten; ferner ist, wer zum Zwecke der Veräußerung Stengelflachs österreichischer Provenienz ausarbeitet, verpflichtet, das gesamte gewonnene Spinnmaterial (Flachs und Werg) unverzüglich der Zentraleinkaufsstelle des Vereines der Flachsspinner Österreichs in Trautenau unter Beobachtung der in der Verordnung gleichzeitig normierten Höchstpreise zum Kaufe anzutragen; die Zentraleinkaufsstelle hat aber auch das Recht, auf Grund der vorliegenden Vor-

ratsanzeigen vor der Anbietung Flachs und Werg zu den Höchstpreisen anzufordern. Geht dem Anbotsteller nicht binnen bestimmter Frist eine Entscheidung der Zentraleinkaufsstelle zu, so kann er über seinen Vorrat verfügen. Die Vergütung für die von der Zentraleinkaufsstelle übernommenen Flächse ist mangels eines gütlichen Übereinkommens unter Zuziehung der Parteien vom zuständigen Bezirksgerichte im außerstreitigen Verfahren nach Anhörung von Sachverständigen festzusetzen. Der Zentraleinkaufsstelle wird es, Zeitungsnachrichten zufolge, obliegen, den Flachs den einzelnen Unternehmungen zur Hintanhaltung ungleichmäßiger Deckung je nach der Größe und Spindelzahl des Betriebes zuzuweisen.

Für Rinds- und Roßhäute wurde — außer der Anzeigepflicht und der Festsetzung von Höchstpreisen (siehe oben) — auch eine Zwangsverkehrsvorschrift (vom 12. Juli 1915) erlassen, welche die Anordnung trifft, daß jeder, der sich mit der Gewinnung oder dem Verkaufe von Rinds- und Roßhäuten befaßt, seine bezüglichen Vorräte (mit gewissen Ausnahmen) das erstemal am 17. Juli und in der Folge an jedem Samstag der Häute- und Lederzentrale A.-G. in Wien zum Kaufe anzubieten hat. Erhält er binnen 21 Tagen keine Annahmeerklärung der Gesellschaft, so kann er über die angebotenen Vorräte frei verfügen. Die Ledererzeuger haben ihren Bedarf an Häuten unter Hervorhebung der direkten oder indirekten Kriegsbedarfslieferungen monatlich der genannten Zentrale bekanntzugeben. Durch die Zentralisierung der Rohhäuteanbote bei der Häute- und Lederzentrale soll der beobachteten Zurückbehaltung der Vorräte seitens der Häutebesitzer und den Versuchen zur Umgehung der festgesetzten Höchstpreise im Einzelverkehr ein Ende gemacht und die Versorgung der Kriegslederindustrie mit Häutematerial zu annehmbaren Preisen sichergestellt werden. Eine weitere Verordnung vom 19. August hat insbesondere auch die zwangsweise Abnahme von Vorräten zu Gunsten der Häute- und Lederzentrale geregelt; von der den festgesetzten Höchstpreisen angemessenen Vergütung hat in einem solchen Falle ein Abschlag von 10% einzutreten.

Sehr ähnliche Struktur weisen laut zwei Verordnungen vom 24. September 1915 die Regelung des Verkehres mit Knoppern und jene des Verkehres mit Eichen- und Fichtenrinde auf (Anbotpflicht an die Häute- und Lederzentrale, welche die Leder-

erzeuger mit diesen Gerbstoffen, welche jetzt die ausländischen ersetzen müssen, versorgt).

Die Beschlagnahme des Rohöls (Erdöls) zu Gunsten des Staates (Kaiserliche Verordnung vom 10. August 1915) soll eine zweckmäßige Verteilung des Rohöls an die Raffinerien (unter denen sich bekanntlich auch eine staatliche befindet) auch eventuell gegen den Willen der Rohölbesitzer ermöglichen — namentlich soll das frisch gewonnene Rohöl zur Vermeidung überflüssiger Transporte tunlichst in den in der Nähe des Gewinnungsortes gelegenen Mineralölraffinerien verarbeitet werden und den Raffineuren sowie auch dem schließlichen Konsum sollen angemessene Bezugspreise gewährleistet werden; auch die Rohölproduzenten selbst sollen durch Veräußerung ihrer Produktion zu den für die Fortsetzung des Betriebes notwendigen Geldmitteln gelangen. Die Gewinnungsberechtigten werden daher in der zitierten Verordnung verpflichtet, das beschlagnahmte Rohöl an die vom Minister für öffentliche Arbeiten bezeichneten Stellen zu einem Preis abzuliefern, den, wenn zwischen den beteiligten Parteien eine Vereinbarung nicht zustande kommt, die zuständigen Minister festsetzen. Diese können für das beschlagnahmte Rohöl auch Höchstpreise bestimmen. Die Preisbestimmung für das Rohöl ist natürlich von größter Bedeutung für die Preisgestaltung des Endproduktes (Petroleum, Benzin, Schmieröle usw.); je nach dem Einkaufspreis des Rohöls können die Raffineure ihre Verkaufspreise höher oder niedriger festsetzen. Voraussichtlich dürfte sich die Staatsgewalt übrigens auch eine direkte Ingerenz auf die Preise der Fertigfabrikate in naher Zeit zu verschaffen trachten.[74])

Wir haben oben gesehen, daß hinsichtlich der Häute die Häute- und Lederzentrale A.-G. als Verteilungsorgan fungiert. Aber auch die meisten anderen seit Kriegsausbruch nach und nach errichteten Rohstoffzentralen (für Schafwolle, Baumwolle, Metalle, Öle und Fette) sind mehr weniger als Ausgleichungs- und Verteilungsanstalten in unserem Sinne anzusehen. Die Rohstoffzentralen beruhen durchwegs auf gemeinnütziger Grundlage und streben — obwohl sie mit Ausnahme der dem Verein der Baumwollspinner angegliederten Baumwollzentrale sämtlich in der Form von Aktien-

[74]) Vgl. „Neue Freie Presse“, Economist vom 19. August 1915.

gesellschaften errichtet wurden — keinen Gewinn an, höchstens daß sie eine limitierte Dividende zum Zwecke der Heranziehung des erforderlichen Betriebskapitals in Aussicht stellen; der bei Liquidierung eventuell sich ergebende Überschuß ist beispielsweise nach den Statuten der Häute- und Leder- sowie der Metallzentrale an die Kriegsverwaltung für Kriegsfürsorgezwecke abzuführen. Alle diese Zentralen haben die Beschaffung, Verteilung und Verarbeitung der bezüglichen Rohstoffe, soweit sie zur Herstellung des industriellen Bedarfes für Heer und Marine im gegenwärtigen Kriegszustand erforderlich sind, zum Zweck.[75]) Sie sind nicht bloß privatwirtschaftliche Einkaufs- und Bezugsgenossenschaften der in der Zentrale vereinigten Unternehmungen. Sie haben die anangegliederten Unternehmungen vielmehr speziell nach Maßgabe der von diesen auszuführenden Heereslieferungen mit Rohmaterial zu versorgen, stehen dabei unter staatlicher Aufsicht und werden dabei durch staatliche Maßnahmen gefördert. Bei der Häute- und Lederzentrale geht dies, wie wir gesehen haben, so weit, daß ihr alle Rohhäute zum Kaufe anzubieten sind, daß Vorräte zu ihren Gunsten zwangsweise abgenommen werden können. Aber auch den meisten anderen Zentralen werden mehr oder weniger von der Staatsgewalt Vorräte zur Aufteilung und Verarbeitung überwiesen, oder es wird ihnen doch die Gewinnung von Vorräten wesentlich erleichtert. So ist die Metallzentrale-Aktiengesellschaft von der Regierung zum Einkaufe von Materialien zum Zwecke der Heeresverwaltung ausdrücklich ermächtigt, sie ist ermächtigt und beauftragt, die der k. k. Zentralrequisitionskommission oder anderen behördlichen Stellen angezeigten oder angebotenen Materialien käuflich zu erwerben, ebenso ist sie mit der Behandlung der requirierten Materialien betraut. Bei Einkauf solcher Materialien, die für Kriegszwecke in Anspruch genommen wurden, übernimmt die Metallzentrale auch die volle Verantwortung für die den Intentionen der Kriegsverwaltung entsprechende Verwendung der Materialien. Die von ihr vergüteten Einkaufspreise sind im Einvernehmen mit dem k. k. Handelsministerium und den jeweils maßgebenden industriellen Verbänden oder anderen öffentlichen Körperschaften festgesetzt. Die Baumwollzentrale organisierte die Einfuhr der

[75]) Vgl. Stolper, „Die kriegswirtschaftlichen Vorgänge und Maßnahmen in Österreich", diese Zeitschrift, 1915, S. 67.

Rohware aus dem Auslande und besorgte die Aufteilung der vom Kriegsministerium beschafften Baumwollvorräte unter die Industriebetriebe; die Baumwoll- und die Schafwollzentrale betätigten sich auch bei Erwirkung und Verteilung von Rohmaterialabgaben seitens der deutschen Regierung (zum Beispiel aus den Quantitäten, die in den von der deutschen Armee besetzten Gebieten requiriert worden sind).[76]) Die Baumwollzentrale erhielt auch dadurch eine offizielle Stellung, daß sie mit der Durchführung der im Zusammenhang mit den Erzeugungsbeschränkungen in der Baumwollindustrie angeordneten Vorratsaufnahmen betraut wurde; auch wurde normiert, daß alle in diesem Zusammenhange vorgeschriebenen Anzeigen, Meldungen und Ansuchen im Wege der Baumwollzentrale einzubringen sind.[77])

Die Heeresverwaltung selbst fungiert als Verteilungsstelle, wenn sie für militärische Zwecke in Anspruch genommene Waren auf die sie verarbeitenden Betriebe unmittelbar aufteilt oder, soweit für militärische Zwecke entbehrlich, freigibt. Hinsichtlich der beschlagnahmten Schwefelsäure obliegt dies einem im Kriegsministerium gebildeten „Arbeitsausschuß für Schwefelsäure".

Schließlich sei ein interessanter Vorschlag der Brünner Handels- und Gewerbekammer erwähnt, der auf eine Art „Verteilungseinrichtung" für ausländische Zahlungsmittel hinausläuft. Es sollen nach diesem Vorschlage die Exporteure, welche vom Finanzministerium Ausfuhrbewilligungen erhalten, verpflichtet werden, die aus dem Ausland einlangenden Valuten der Österreichisch-ungarischen Bank abzuführen, da kein Grund dafür

---

[76]) Ähnliche Verhältnisse liegen auf dem Gebiete der Versorgung der österreichischen Textilindustrie mit Lumpen und Kunstwolle vor, die überwiegend aus Deutschland bezogen werden. Die deutsche Regierung gestattet die Ausfuhr gewisser Kontingente der genannten Materialien; als Zentralstelle für die Aufteilung dieser Bezüge ist seitens des Handelsministeriums die Brünner Handels- und Gewerbekammer bestellt worden.

[77]) Nach der deutschen Bundesratsverordnung vom 24. Juni 1915 „Über die Sicherstellung von Kriegsbedarf" kann das Eigentum an Gegenständen, die bei der Herstellung und dem Betrieb von Kriegsbedarfsartikeln zur Verwendung gelangen können, durch Anordnung gewisser Behörden auf eine in der Anordnung zu bezeichnende Person übertragen werden. Laut der Begründung dieser Verordnung kann das Eigentum auch unmittelbar an Kriegsrohstoffgesellschaften oder an mit Heereslieferungen beauftragte Unternehmer übertragen werden.

bestehe, daß die relativ wenigen, vom Ausland einlangenden Valuten zu spekulativen Zwecken benützt werden.

Alle Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen üben Funktionen aus, die in normalen Zeiten vom freien wirtschaftlichen Verkehr, in der Regel unter Vermittlung des berufsmäßigen Handels, erfüllt werden. Die außerordentlichen Verhältnisse der Kriegszeit haben es aber mit sich gebracht, daß der private Wirtschaftsverkehr auf manchen Gebieten nicht die gewünschten Resultate ergab, so daß Eingriffe von Seite der Gesamtheit notwendig wurden. Der private Wirtschaftsverkehr war zum Beispiel überall dort außer Stande, seine Funktion zu erfüllen, wo die Besitzer der Vorräte mit diesen — in der Hoffnung auf weitere Preissteigerung — zurückhielten. Der private Wirtschaftsverkehr litt ferner unter Transportschwierigkeiten, Arbeitermangel, Höchstpreise und die Strafbarkeit „übermäßiger Preise" schränkten die Gewinnaussichten des Handels ein und mögen seiner Tätigkeit hie und da Abbruch getan haben; wie behauptet wird, wurden ferner manche Kaufleute dadurch abgeschreckt, daß auch die legitime Händlertätigkeit des Ankaufens von Waren, mit der Absicht, sie an Orten höheren Preises oder in einem späteren Zeitpunkte bei gestiegenen Preisen mit Gewinn weiter zu veräußern — wodurch der Handel eben einen örtlichen und zeitlichen Ausgleich herbeiführt und dem Mangel und übermäßiger Preissteigerung entgegenwirkt — des strafbaren preistreiberischen Aufkaufens von Vorräten verdächtig machen konnte.

Zu diesen vom Handel unabhängigen Tatsachen kamen zum Teil noch bei ihm selbst liegende Umstände hinzu, die sehr dazu beitrugen, daß die Ergebnisse des freien Handels vielfach keine zufriedenstellenden waren. Der Handel selbst gab sich zum Teile verschiedenen Formen für die Verbraucher nachteiliger Spekulation hin, verursachte übermäßige Preissteigerungen, hielt hie und da selbst mit den Vorräten in preistreiberischer Absicht zurück.

Eingriffe der Gesamtheit wären daher nützlich gewesen, auch wenn sie bloß den Zweck gehabt hätten, den freien Wirtschaftsverkehr, soweit er versagte, zu ergänzen, beziehungsweise zu ersetzen. Die Gesamtheit hat sich jedoch, ihrem sozialen Wesen gemäß, bei ihren Eingriffen stets in geringerem oder größerem Maße von Motiven leiten lassen, welche dem privaten Wirtschafts-

verkehr fremd sind. Die durch die öffentliche Gewalt errichteten beziehungsweise geregelten Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen haben gemeinsam, daß sie alle prinzipiell nicht auf privatwirtschaftlicher, sondern auf gemeinwirtschaftlicher Grundlage stehen. Sie streben, wie aus den vorstehenden Angaben mehrfach ersichtlich war, sämtlich keinen Gewinn, sondern nur Kostendeckung, beziehungsweise höchstens eine mäßige, limitierte Verzinsung des erforderlichen Betriebskapitals an; es können sogar finanzielle Zuschüsse der Gesamtheit in Betracht kommen.[78])

An Stelle der Erwerbsabsicht ist das von volkswirtschaftlichen, sozialen oder staatspolitischen Motiven getragene Bestreben maßgebend, vorhandene als wichtig erkannte Bedürfnisse zu befriedigen. Lebensmittelvorräte werden dorthin gebracht, wo Mangel herrscht, beziehungsweise nach Maßgabe des Bedarfes der Bevölkerung der einzelnen Gebiete aufgeteilt, Produktionsmittel allen in Betracht kommenden Betrieben ihrem Bedarfe gemäß zur Verfügung gestellt. Reichen die verfügbaren Vorräte nicht aus, so werden sie nicht den Meistbietenden zugewiesen, sondern es wird der Verbrauch nach Gesichtspunkten, welche dem Standpunkt der Gesamtheit entsprechen, geregelt: der persönliche Konsum aller eingeschränkt („Brotkarten"), der technische Verbrauch aller

---

[78]) Nach der Verordnung vom 27. Februar 1915, betreffend die Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt, ist die Gebarung dieser Anstalt nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und derart einzurichten, daß die Ausgaben in den einfließenden Einnahmen ihre Deckung finden. Sollte sich dessenungeachtet ein Abgang ergeben, so wird er vom Staate gedeckt werden. Nach der KaisV. vom 21. Juni 1915 werden die Verkaufspreise der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt von den zuständigen Ministerien auf Grund kaufmännischer Berechnung der zu deckenden Kosten festgestellt. Im Statute der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt wird deren finanzielle Gebarung (staatliche Vorschüsse, Wechselkredit) im einzelnen geregelt. Auch für die Futtermittelzentrale wurde in der Verordnung vom 11. August 1915 bestimmt, daß ihre Gebarung nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und so einzurichten sei, daß die Ausgaben in den einfließenden Einnahmen ihre Deckung finden; „die Futtermittelzentrale kann demnach zu den festgesetzten Höchstpreisen der von ihr in Verkehr gebrachten Futtermittel und sonstigen Bedarfsgegenstände zwecks Deckung ihres Betriebsaufwandes Zuschläge einheben, deren Höhe der Genehmigung des Ackerbauministers unterliegt". Im April 1915 ist die Brünner Handels- und Gewerbekammer dafür eingetreten, daß der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt ein Staatszuschuß gewährt werden möge, damit sie Mehl auch zu Verlustpreisen abgeben könne.

um die bezüglichen Produktionsmittel ansuchenden Unternehmungen proportional (zum Beispiel unter Zugrundelegung der bisherigen Produktionsleistung) gekürzt; unter Umständen wird auch nach der Wichtigkeit der Verwendungszwecke eine Auslese getroffen, wobei zum Beispiel der Bedarf für Heereslieferungen den Vorrang hat.

Gemeinsam haben ferner alle in Rede stehenden Einrichtungen, daß sie in irgend einer Beziehung zur Staatsverwaltung stehen; diese Beziehung gestaltet sich allerdings im einzelnen sehr verschieden. Teilweise fungieren unmittelbar staatliche Behörden als Ausgleichungs- oder Verteilungsstellen (zum Beispiel das Ackerbauministerium bei der Zuweisung der phosphorhältigen Düngemittel oder des Kupfervitriols, das Ministerium für öffentliche Arbeiten hinsichtlich des beschlagnahmten Rohöls), teilweise der Staatsverwaltung unterstehende Verwaltungsanstalten (Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, Futtermittelzentrale), teilweise auch Vereinigungen der Interessenten, jedoch mit staatlicher Regelung ihrer Tätigkeit (Häute- und Lederzentrale A.-G., Zentraleinkaufsstelle des Vereines der Flachsspinner Österreichs, Österreichische Kontrollbank für Industrie und Handel, letztere hinsichtlich der beschlagnahmten Raps- und Rübsenernte, Allgemeine österreichische Viehverwertungsgesellschaft nach der jetzt überholten Regelung des Verkehres mit Kleie vom 8. März 1915).

Die Ausgleichungs- und Verteilungsstellen weisen auch verschiedene Rechtsformen auf; doch ist diese an sich für die Stellung zur Staatsverwaltung nicht entscheidend. Eine Verwaltungsanstalt kann unter Umständen mehr Bewegungsfreiheit haben als eine gemeinnützige Aktiengesellschaft. Auch Verwaltungsanstalten können für die Zwecke ihrer kaufmännischen Tätigkeit zur Gänze oder teilweise die Rechtsform von Erwerbsunternehmungen und Erwerbsgesellschaften annehmen. So sind die Zweigstellen der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt handelsgerichtlich zu protokollieren. Die Deutsche Reichsgetreidestelle besteht nach der Bundesratsverordnung vom 28. Juni 1915 „über den Verkehr mit Brotgetreide und Mehl aus dem Erntejahr 1915“ aus zwei Abteilungen: die Verwaltungsabteilung ist eine Behörde, die Geschäftsabteilung eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Ferner ist auch bei Verwaltungsanstalten den Interessenten

manchmal ein Einfluß eingeräumt (Beirat bei der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, Beirat des Ackerbauministeriums für die Überwachung der Futtermittelzentrale). Auch die Landes- und die Gemeindebehörden können sich nach der Kaiserlichen Verordnung vom 21. Juni 1915 bei ihren Maßnahmen auf dem Gebiete der Getreide- und Mehlversorgung der Bevölkerung eines Beirats, beziehungsweise eines Approvisionierungsausschusses bedienen.

Dem gemeinwirtschaftlichen Charakter der in Rede stehenden Einrichtungen entspricht es, daß sie zur Befriedigung der als wichtig erkannten Bedürfnisse erforderliche Güter, sofern diese auf dem gewöhnlichen Wege freien Tauschverkehres nicht erhältlich sind — zum Beispiel weil sie von ihren Besitzern zurückgehalten werden —, unter Zuhilfenahme staatlicher Zwangsmittel beschaffen und daß staatlicher Zwang auch in der Regel hinsichtlich der Preise eintritt. Entwickeltere Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtungen treten zu den Gütern, deren Zuweisung sie besorgen, meist in folgende Beziehungen: Sofern erforderlich, wird der Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle durch eine Vorratsaufnahme oder durch Statuierung einer Anzeigepflicht ein Überblick über die vorhandenen Vorräte und eventuell über die weitere Produktion ermöglicht, eine Sperre oder Beschlagnahme soll oft anderweitige Verfügungen der Vorratsbesitzer hintanhalten, diese sind verpflichtet, ihre Waren der Stelle selbst oder den von der Stelle zu bezeichnenden Abnehmern zum Kaufe anzubieten („Anbotpflicht"), beziehungsweise ihre Waren, sei es sämtliche, sei es nur soweit sie in Anspruch genommen werden, ohneweiters der Stelle oder den von ihr bezeichneten Abnehmern zu verkaufen („Lieferungszwang").[79] Im Weigerungsfalle findet „Enteignung" oder „zwangsweise Abnahme" (meist mit einem Abzug vom Übernahmspreis) statt. Wie angedeutet, vermitteln manche Ausgleichungs- und Verteilungsstellen lediglich zwischen den Vorratsbesitzern und den Verbrauchern, indem sie ersteren jene Abnehmer bezeichnen, denen sie zu liefern haben (so laut der Regelung für die phosphorhältigen Düngemittel, für Rohöl, Kupfervitriol, für die der Preßhefeindustrie

---

[79]) An das Moment, ob alle vorhandenen Waren oder nur Teile derselben von der Stelle abgenommen, beziehungsweise Abnehmern vermittelt werden, knüpft die Unterscheidung von Ausgleichung und Verteilung, auf die wir unten näher eingehen, an.

zu überlassenden Malzkeime); manche Stellen treten jedoch selbst als Käuferinnen und Verkäuferinnen auf (so die Futtermittelzentrale hinsichtlich der in der Verordnung vom 14. August 1915 bezeichneten Futtermittel, die Zentraleinkaufsstelle des Vereines der Flachsspinner Österreichs, die Österreichische Kontrollbank für Industrie und Handel, die Häute- und Lederzentrale). Die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt bedient sich zum Aufkaufe der beschlagnahmten Getreideernte in der Regel „Beauftragter“ (Kommissionäre), kann jedoch ausnahmsweise auch selbst als Käuferin oder als Übernehmerin zwangsweise abgenommener Vorräte fungieren.

Eine eigenartige Stellung nehmen jene Ausgleichungs- und Verteilungsstellen ein, die sich mit der Beschaffung der Güter von den Vorratsbesitzern gar nicht zu befassen haben, sondern bereits beschaffte Gütermengen zur Verteilung erhalten; so zum Beispiel Rohstoffzentralen, wenn sie von der Militärverwaltung requirierte Metall- oder Baumwollmengen den Betrieben mit Heereslieferungen zuzuweisen haben. Manchmal liegt jedoch sozusagen eine Arbeitsteilung zwischen zwei Ausgleichungs- oder Verteilungsstellen vor, von denen die eine die Beschaffung, die andere die Zuweisung wenigstens gewisser Vorräte übernimmt; so liegt der Fall zum Beispiel, wenn die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt das beschlagnahmte Getreide aufkauft und Teile davon oder Kleie der Futtermittelzentrale zur Aufteilung auf die Viehzüchter oder wenn sie Gerste der Gerstezentrale zur Aufteilung auf die Brauereien überweist.

Den Preisen gegenüber bedient sich die Staatsgewalt bei ihren Eingriffen zur Regelung von Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtungen verschiedener Methoden — wir fassen hier die Einflußnahme auf die Preise lediglich in formaler Hinsicht ins Auge; davon ist — da der Preis bei derselben Methode verschieden hoch festgesetzt werden kann — die materielle Preispolitik zu unterscheiden, die unten unter den Wirkungen der Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen besprochen wird. Das Schwergewicht liegt bei den Preisen, zu denen die Warenbesitzer an die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle, beziehungsweise die von ihr bezeichneten Abnehmer zu liefern haben. Manchmal sind feste „Übernahmspreise“ normiert: so für das Getreide (jedoch mit Abzügen bei

einer ein gewisses Maß überschreitenden nichtgetreideartigen Beimengung), für Hülsenfrüchte, für Raps und Rübsen (wenn die Ware jedoch den usancemäßigen Anforderungen nicht entspricht, so entscheidet über die Herabminderung des Preises mangels einer gütlichen Vereinbarung das Schiedsgericht der Börse für landwirtschaftliche Produkte, beziehungsweise jenes der Handels- und Gewerbekammer), für Malzkeime für die Preßhefeindustrie (bei nicht usancemäßiger Ware gilt das für Raps Gesagte, auch kann der Übernahmspreis erhöht werden, wenn der Vorratsbesitzer einen höheren Einkaufspreis nachweist); manchmal bestehen für den Zwangsverkehr Maximalpreise — die für den Privatverkehr nicht gelten — so für die Kleie nach der überholten Verordnung vom 8. März 1915 und für die Futtermittel der Verordnung vom 14. August 1915, für die bei nicht usancemäßiger Qualität auch das oben für Raps Gesagte gilt; manchmal gelten allgemeine Höchstpreise sowohl für den privaten als auch für den Zwangsverkehr (zum Beispiel bei den Häuten und den Gerbstoffen), manchmal wird die Preisbestimmung wieder in erster Linie der freien Vereinbarung der Interessenten (Vorratsbesitzer und Verbraucher) anheimgestellt, kommt jedoch eine Einigung nicht zustande, so entscheidet eine über den Parteien stehende Instanz — die zuständigen Minister hinsichtlich des Rohöls, des Kupfervitriols und der für die Perozidgewinnung nötigen Rohsulfate, das Bezirksgericht im außerstreitigen Verfahren hinsichtlich der phosphorhältigen Düngemittel; für Flachs bestehen allgemeine Höchstpreise, die Vergütung ist im einzelnen Fall mangels eines gütlichen Übereinkommens vom Bezirksgerichte im außerstreitigen Verfahren festzusetzen. Importe aus dem Auslande unterliegen meist keiner autoritativen Preisbeeinflussung — die die Einfuhr beeinträchtigen könnte; nur für ausländisches Getreide wurden ebenfalls Übernahmspreise der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, die bedeutend höher sind als die Übernahmspreise für inländisches Getreide, normiert.

Mit den den Vorratsbesitzern zu zahlenden Preisen werden vielfach auch Modalitäten der Preiszahlung (namentlich das Ausmaß obligatorischer sofortiger Barzahlung) geregelt.[80])

---

[80]) Die Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt hat bei Abnahme der Ware den Preis bar zu bezahlen; erfolgt die Abnahme nicht sofort bei Abschluß des Kaufes, so ist bei diesem eine Anzahlung bis zur Höhe von 50 % des Kaufpreises zu leisten

Auch die Preise, zu denen die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle die Waren, über die sie verfügt, weiter zu veräußern hat, werden manchmal — in Durchführung des Prinzips, daß dabei ein Gewinn nicht angestrebt werden soll — geregelt. So hat die Österreichische Kontrollbank für Industrie und Handel den beschlagnahmten Raps zum Einkaufspreis auf die Rübölfabriken aufzuteilen; die Verkaufspreise der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt sind von den zuständigen Ministern festzusetzen; auf die Häute- und Lederzentrale haben wohl die § 2 der Verordnungen über Höchstpreise für Häute und Leder vom 26. Mai 1915, beziehungsweise für heimische Gerbstoffe vom 24. September 1915 Bezug, nach welchen das Handelsministerium im Einvernehmen mit der Militärverwaltung solchen gemeinnützigen Vereinigungen, die sich mit der Beschaffung von Häuten oder Leder, beziehungsweise von Gerbstoffen, für Kriegsbedarf befassen, die Bewilligung erteilen kann, daß sie die beschafften Gegenstände mit einem festzusetzenden entsprechenden Zuschlage zu den Höchstpreisen abgeben. Die Melassezentrale kann bei der Zuweisung von Waren Zuschläge zu den Übernahmspreisen einheben, die der Genehmigung der Regierung bedürfen. Manchmal werden auch die Preise für den Kleinverschleiß besonders geregelt. Dies ist hinsichtlich des Mehles und Brotes die Aufgabe der politischen Landesbehörden. Für die durch die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, beziehungsweise jetzt die Futtermittelzentrale und von ihr bestimmte Personen in den Verkehr gelangende Kleie besteht eine Höchstpreisfestsetzung; ebenso für Saatgut. In einem Falle sind auch die Preise geregelt, zu denen die von einer Verteilungsstelle mit gewissen Produktionsmitteln versorgten Produzenten ihre Erzeugnisse weiter zu veräußern haben: die von der Kontrollbank für Industrie und Handel mit Raps versorgten Rübölfabriken haben das Rüböl und die Ölkuchen der genannten Bank zu Preisen, für welche die Verordnung eine Höchstgrenze normiert, zu überlassen; die Bank hat

---

und der Rest nach Maßgabe der weiteren Abnahmen zu bezahlen. Die Häute- und Lederzentrale hat bei Annahme eines Anbots auf Rinds- oder Roßhäute dem Verkäufer unverzüglich 80 % des ihm gebührenden Kaufpreises und den Restbetrag binnen acht Tagen nach Übernahme der Ware zu bezahlen. Mehrere andere „Zwangsverkehre“ schreiben mangels eines anderen Übereinkommens sofortige Barzahlung des gesamten Kaufschillings vor.

diese Waren zum gleichen Preise nach den Weisungen der Regierung an die Konsumenten weiterzuleiten.[81])

Wenn wir nunmehr die Wirkungen der Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen, insbesondere auf das Ausmaß der Versorgung der Verbraucher und auf die Preisgestaltung, ins Auge fassen wollen, so müssen wir hiebei Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen, die bisher gemeinsam behandelt werden konnten, trennen, da sie sich in ihren Wirkungen mehr oder weniger unterscheiden.

Unter „Verteilungseinrichtungen" werden wir, wie bereits an früherer Stelle erwähnt, jene verstehen, die prinzipiell sämtliche in der Volkswirtschaft vorhandenen Güter bestimmter Art erfassen, um sie planmäßig auf den gesamten Bedarf der Volkswirtschaft aufzuteilen; „Ausgleichungseinrichtungen" beziehen nicht die gesamten Vorräte bestimmter Art in ihre Tätigkeit ein, sondern bezwecken lediglich einen Ausgleich zwischen Überfluß und Mangel, beziehungsweise die Verhütung von Mangel durch Heranziehung anderswo verfügbarer Vorräte.[82]) Bei „Verteilung" ist privater Handel prinzipiell gänzlich ausgeschlossen, die Verteilungsstelle genießt ein vollständiges Monopol; bei bloßer Ausgleichung findet in der Regel neben dem von der Ausgleichungsstelle nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten durchgeführten Wirtschaftsverkehr noch ein freier privatwirtschaftlicher Verkehr, wenn auch vielleicht

---

[81]) In die Kategorie der Preisfestsetzungen von Ausgleichungs- beziehungsweise Verteilungseinrichtungen für Waren, die sie dem Handel zur Verfügung stellen, gehören in gewissem Sinne auch die Maximaldetailpreise für den Triester Valorisationskaffee. Als die Regierung diesen, wie bekannt, im November 1914 ankaufte, stellte sie ihn einigen Großkommunen zur Verfügung, die dafür zu sorgen hatten, daß der Kaffee mit einem bescheidenen Nutzen der Händler nach Maßgabe von Maximaldetailpreisen in den Konsum gelange (vergleiche „Denkschrift" der k. k. Regierung, S. 85). Auf analoger Grundlage kam es anfangs April 1915 dazu, daß das Kriegsministerium, das Einfluß auf die Petroleumvorräte besaß, Höchstpreise für den Petroleumverschleiß festsetzte.

[82]) Allerdings gibt es Fälle, in denen sich Ausgleichung und Verteilung praktisch stark nähern; es kann nämlich einerseits die „Ausgleichung" eine sehr umfassende sein, andrerseits bleibt doch auch bei „Verteilung" ein erheblicher Teil der Vorräte — namentlich jene, welche die Produzenten für den eigenen Gebrauch benötigten — tatsächlich unberührt; ferner werden auch zum Zwecke der „Verteilung" beschlagnahmte Vorräte häufig teilweise wieder „freigegeben".

nur in beschränktem Maße, statt und die Ausgleichungsstelle genießt gar kein oder nur ein uneigentliches Monopol.

In diesem Sinne stellte die Regelung des Getreide- und Mehlverkehres nach der Kaiserlichen Verordnung vom 21. Februar 1915 ein Regime bloßer Ausgleichung dar; die Regelung erfaßte lediglich mehr Reste der Ernte des Jahres 1914, die Vorräte der Bäcker und Zuckerbäcker sowie der gewerbsmäßigen Mahlproduktenhändler blieben, soweit sie „zur Deckung des unmittelbaren Verbrauches im Bezirke“ verwendet wurden, von der Regelung unberührt, der eigentliche Getreide- und Mahlproduktenhandel wurde allerdings durch die verhängte Sperre — von der die Behörde jedoch wieder Ausnahmen bewilligen konnte — ausgeschaltet, tatsächlich fand aber lediglich eine relativ beschränkte von den politischen Landesstellen geleitete Ausgleichungstätigkeit zum Zwecke der Versorgung ungedeckter Gemeinden statt.[83]) Die Regelung vom 21. Juni 1915 hingegen rief eine einheitliche Verteilung aller Vorräte der Volkswirtschaft ins Leben. Es wurde die gesamte neue Ernte sowie die noch vorhandenen Vorräte an altem Getreide und an aus altem Getreide gewonnenen Mahlprodukten beschlagnahmt und es gibt nur einen Käufer für die beschlagnahmten Gegenstände: Die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt, die für die Vermahlung der ganzen Ernte und die Verteilung der gesamten Vorräte zu sorgen hat. Es liegt jetzt eine monopolistische Ordnung des ganzen Getreide- und Mehlverkehres vor. Dies bedeutet jedoch keineswegs etwa einen staatlichen Monopolbetrieb. Vielmehr soll in Fortsetzung des bereits während des Regimes vom 21. Februar eingeführten Vorganges ein System von Kommissionären („Beauftragten“) der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt die Heranziehung des berufsmäßigen Getreidehandels ermöglichen, den Interessen der

[83]) Über die Gründe, aus denen man in Österreich hinsichtlich der Ernte des Jahres 1914 von einer „Verteilung“ absah, sagt die Denkschrift der k. k. Regierung (S. 58), diese habe der Regierung nicht opportun geschienen, „weil die Beschlagnahme hierzulande insbesondere seitens der Landbevölkerung im allgemeinen als Konfiskation aufgefaßt wird und weil ferner die Beschlagnahme auch eine Verpfändung der Vorräte unmöglich gemacht und dadurch den Kredit der Getreidebesitzer ungünstig beeinflußt hätte, zumal die mit der technischen und kommerziellen Durchführung des Aufkaufs oder der Enteignung von überschüssigen Vorräten betraute Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt erst ins Leben zu rufen und mit der Aufnahme ihrer Tätigkeit vor Ablauf einer gewissen Zeit nicht zu rechnen war“.

bestehenden Mühlenbetriebe wird durch entsprechende Vereinbarungen mit denselben Rechnung getragen.

Gleich dem ganzen Getreide sind jetzt auch zur Gänze einheitlicher Verteilung vorbehalten: die Hülsenfrüchte, die Kleie, die Futtermittel der Verordnung vom 14. August 1915, Raps und Rübsen aus der inländischen Ernte des Jahres 1915 — sämtliche abgesehen vom „Pflichtteil" der Produzenten —, der Kupfervitriol, die für die Peroziderzeugung nötigen Rohsulfate, das Benzin, das Rohöl, die Melasse und die Traubenkerne. Dagegen stellen sich lediglich als Ausgleichung die folgenden Fälle dar: Die Mitwirkung der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt an der Versorgung ungedeckter Bezirke mit Kartoffeln (die Kriegs-Getreideverkehrsanstalt holt im Wege ihrer Organisationen Verkaufsofferte ein, um nach Maßgabe des ihr mitgeteilten Bedarfes den Verkauf von Kartoffeln zu vermitteln), der Zwangsverkehr mit Rinds- und Roßhäuten, mit Knoppern und Eichen- und Fichtenrinde, mit Flachs, mit ausländischem Raps und ausländischen Futtermitteln der in der Verordnung vom 14. August 1915 genannten Gattungen (diese Vorräte sind der Häute- und Lederzentrale, beziehungsweise der Zentraleinkaufsstelle des Vereines der Flachsspinner Österreichs, beziehungsweise der Futtermittelzentrale zum Kaufe anzutragen; wenn das Anbot nicht binnen bestimmter Frist angenommen wird und ferner auch noch in gewissen anderen Fällen, kann der Vorratsbesitzer über seinen Vorrat frei verfügen), die Regelung des Verkehres mit Kleie nach der jetzt überholten Verordnung vom 8. März 1915 (die Vorräte waren bei der Allgemeinen österreichischen Viehverwertungsgesellschaft anzumelden, Vorräte, welche diese Gesellschaft nicht abberief, konnten ohne deren Vermittlung verkauft werden), die Vorkehrungen des Ackerbauministers zur Versorgung der Landwirtschaft mit phosphorhältigen Düngemitteln („der Ackerbauminister kann jene Unternehmungen, welche phosphorhältige Düngemittel erzeugen, verpflichten, bestimmte Mengen an die ihnen zu bezeichnenden Abnehmer zu liefern"), die Regelung des Absatzes von Malzkeimen zur Versorgung der Preßhefeindustrie (es wurde eine vierwöchige Sperre über sämtliche Vorräte an Malzkeimen verhängt, nach deren Ablauf die Eigentümer über die von der Kriegs-Getreideverkehrsanstalt nicht in Anspruch genommenen Vorräte wieder frei verfügen konnten).

Die vornehmlichste Wirkung sowohl der Ausgleichungs- als auch der Verteilungseinrichtungen ist es, die Versorgung der Verbraucher — je nach dem im einzelnen Fall verfolgten Ziel — gleichmäßiger, gerechter oder zweckmäßiger zu gestalten. Verbraucher (Personen oder Unternehmungen), die bei freiem Wirtschaftsverkehr zu kurz kämen, werden gemeinwirtschaftlich mit Nahrungsmitteln oder Produktivgütern versehen, manchmal wird allerdings gleichzeitig der Verbrauch anderer Wirtschaftssubjekte eingeschränkt. Eine die ganze Volkswirtschaft umspannende Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtung ist vom volkswirtschaftlichen Standpunkt zweifellos örtlich und sachlich beschränkten Maßnahmen wie der Approvisionierungstätigkeit einzelner Gemeinden (mit gesetzlichem „Anforderungsrecht") und der Ausübung des „Verkaufszwanges" auf Grund der Höchstpreisverordnungen wesentlich überlegen. Die letztgenannten Maßnahmen bezwecken auch eine Art von Ausgleichung, die aber vom volkswirtschaftlichen Standpunkt nicht vollständig befriedigen kann. Die Approvisionierungstätigkeit einzelner Gemeinden führt — wenn verallgemeinert — zur kommerziellen oder administrativ-politischen Konkurrenz der einzelnen nach Versorgung strebenden lokalen Bevölkerungszentren[84]); auch werden stets größere oder geringere Ungleichheiten entstehen, da es den verschiedenen Gemeinden nicht in gleichem Ausmaße gelingen wird, ihren Bedarf sicherzustellen. Der „Verkaufszwang" der Höchstpreisverordnungen andrerseits hat die Aufgabe, in Aktion zu treten, wenn einzelne Vorräte dem Verkehr entzogen werden: Überfluß und Mangel allgemein zwangsweise auszugleichen, ist er wohl nicht geeignet. Hiezu kommt, daß sowohl das „Anforderungsrecht" zu Gunsten der Gemeinden als auch der „Verkaufszwang" in der Regel nur jeweils im Bereiche eines einzelnen Kronlandes in Aktion treten können. Bei Ausgleichung oder Verteilung in unserem Sinne kann hingegen nach einheitlichem Plan eine möglichst gleichmäßige, gerechte oder zweckmäßige Zuweisung der Vorräte im Rahmen der ganzen Volkswirtschaft erfolgen.

Hiebei kann die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle auch

---

[84]) Interessant ist in diesem Zusammenhange, daß nach Verordnung des Deutsches Bundesrates vom 25. September 1915 der Reichskanzler gegen Requisitionen von Gemeinden „im Interesse der Gesamtversorgung des Reichsgebiets" Einspruch erheben kann.

die gesamte Menge von Gütern, welche sie kontrolliert, einheitlich auf verschiedene Verwendungszwecke aufteilen (zum Beispiel das verfügbare Getreide prozentual dem Heeresbedarf und dem Bedarf der Zivilbevölkerung, dem Bedarf gewisser Industrien, dem Bedarf der Viehzüchter zuwenden) oder sie kann gewisse unrationelle Verwendungen überhaupt nicht dotieren; auf diese Weise wird der Zweck (zum Beispiel die Einschränkung des Verfütterns von Getreide und der Verwendung desselben zur Bier-, Spirituserzeugung usw.) gewiß — namentlich wenn Verteilung oder sehr weitgehende Ausgleichung stattfindet — sicherer erreicht, als durch bloße Gebote und Verbote, die schwer zu kontrollieren sind.

Die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle wird im Zuge ihrer Tätigkeit zur Versorgung des Verbrauches auch unter Umständen einen wirksameren Schutz der Vorräte gegen Verderben — durch sachgemäße Lagerung usw. — bewirken können als der private Wirtschaftsverkehr.[85]) Es steht leider außer Zweifel, daß seit Kriegsausbruch zahlreiche von Privatpersonen oder von brancheunkundigen Händlern, die sich dem bezüglichen Handelszweige neu zugewendet hatten, aufgestapelte Vorräte infolge schlechter Behandlung zu Grunde gegangen sind.[86]) Andrerseits sind es aber manchmal gerade die technischen Schwierigkeiten der Aufbewahrung und Behandlung der Vorräte, die von deren Übernahme in gemeinwirtschaftliche Verfügung abhalten. Unter Umständen ist es jedoch möglich, gewisse Vorkehrungen mit den Vorräten auf die damit schon vertrauten wirtschaftlichen Kreise zu über-

---

[85]) Nach der „Denkschrift" der k. k. Regierung (S. 57) wurde die Regierung zur Regelung des Verkehres mit Getreide und Mahlprodukten im Wege der KaisV. vom 21. Februar 1915 unter anderem auch dadurch veranlaßt, daß zu befürchten war, daß in diesem Jahre in zahlreichen kleineren landwirtschaftlichen Betrieben Getreide länger zurückbehalten würde als sonst, ohne daß die Eigner über die erforderlichen Einrichtungen verfügen, um das Getreide über die Keimzeit hinaus bis zum Sommer ohne Schaden lagern zu können. Dem Verderben von Vorräten mußte aber im Interesse der Volksernährung unter allen Umständen vorgebeugt werden.

[86]) In Deutschland sollen sich in der Kriegszeit namentlich zahlreiche Leute neu auf den Kartoffelhandel geworfen haben, sie bewahrten die Vorräte nicht sachgemäß auf, große Mengen verdarben und waren nicht mehr für menschliche Nahrung zu verwenden.

wälzen, beziehungsweise hiefür schon vorhandene Einrichtungen zu benützen.[87])

Auch kann es zweckmäßig sein, daß die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle sich bei ihrer Tätigkeit jener Handelskreise bedient, deren selbständige Betätigung eben durch die gemeinwirtschaftliche Regelung ausgeschaltet wird. So werden von unserer Kriegs-Getreideverkehrsanstalt zum großen Teil bisherige selbständige Getreidehändler als Kommissionäre verwendet. Es hat dies außer dem Vorteil der Gewinnung schon qualifizierter Kräfte auch soziale Bedeutung, da den bezüglichen Kreisen hiedurch ein Ersatz für die aus der gemeinwirtschaftlichen Regelung erfließende ökonomische Beeinträchtigung geboten wird.

Zwischen Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen besteht hinsichtlich des Umfanges der Versorgungstätigkeit, hinsichtlich der Möglichkeiten einer systematischen Aufteilung der Vorräte auf die verschiedenen Verwendungszwecke und hinsichtlich des Schutzes der Vorräte gegen Verderben unseres Erachtens nur ein quantitativer Unterschied — der allerdings von größter praktischer Tragweite sein kann. Der Zweck, eine bestimmte Versorgung sicherzustellen, mag häufig durch bloße Ausgleichung vollständig erreicht werden. So genügt es zum Beispiel zur Sicherstellung der für eine bestimmte Industrie nötigen Rohstoffe, wenn diese der Industrie sämtlich zum Kaufe angeboten werden müssen; ist der Bedarf der Industrie befriedigt, so mögen die Vorratsbesitzer über die restlichen Rohstoffe frei verfügen. Immer wenn die Vorräte größer sind, als der voraussichtlich zu

---

[87]) So sind nach der KaisV. vom 21. Juni 1915 die Besitzer von Getreide verpflichtet, den Drusch (Rebelung des Mais) vorzunehmen und ihre Vorräte an Getreide und Mahlprodukten auch nach dem Verkaufe an die Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt so lange unentgeltlich aufzubewahren und für ihre Erhaltung Sorge zu tragen, bis die Abnahme erfolgt; Mühlen sind über behördliche Aufforderung verpflichtet, Getreide aufzubewahren und auszumahlen; die Behörde kann Lagerräume für die Aufbewahrung von Getreide und Mahlprodukten und Trockenanlagen für die Behandlung von Getreide gegen eine von ihr festzusetzende Vergütung in Anspruch nehmen; die Besitzer beschlagnahmter Raps- und Rübsenvorräte sind verpflichtet, diese auszudreschen. Die meisten Verordnungen, betreffend Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtungen, verpflichten die Besitzer der Vorräte ausdrücklich, diese bis zur Abnahme unentgeltlich aufzubewahren und eventuell fachgemäß zu behandeln.

befriedigende Bedarf oder wenn die Vorräte voraussichtlich Gegenstände enthalten, welche zur Befriedigung des betreffenden Bedarfes nicht geeignet sein dürften, kann die gemeinwirtschaftliche Aktion nach Befriedigung des Bedarfes enden; es liegt kein Grund vor, mehr zu wollen oder die gemeinwirtschaftliche Aktion mit der Verwertung von Gütern, die sie für ihren speziellen Zweck nicht verwenden kann, zu belasten. Sind hingegen sämtliche Vorräte eines wichtigen Verbrauchsartikels zur Bedarfsdeckung nötig, bleiben sie vielleicht sogar hinter dem Bedarfe zurück, so gewinnen alle Fragen rationeller Zuweisung der Vorräte auf die verschiedenen Gebiete, Bevölkerungsklassen und Verwendungszwecke, ihres Schutzes gegen Verderben und Verschleppen, erhöhte Bedeutung; es scheint unzweckmäßig, auch nur einen Teil der Vorräte der privaten Willkür zu überlassen, alle Vorräte sollen gemeinwirtschaftlich im Interesse der Gesamtheit verwaltet werden. Findet dann trotzdem bloß Ausgleichung statt, so wird dieser Zustand zu Mißständen führen und die öffentliche Meinung nicht befriedigen können.

Ein nicht bloß gradueller, sondern prinzipieller Unterschied scheint uns jedoch zwischen Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen auf dem Gebiete der Preispolitik dieser Einrichtungen — wenigstens in den wichtigsten Belangen — vorzuliegen, obwohl die Methoden der Preisregelung (siehe oben) vielfach dieselben sind. Ausgleichungs- und Verteilungsstellen stimmen allerdings darin überein, daß sie die erworbenen Waren, da sie keinen Gewinn anstreben, nicht gleich dem Zwischenhandel verteuern und insbesondere ist spekulative Preisbeeinflussung von ihnen nicht zu befürchten.[88] Sofern die Ausgleichung oder Verteilung örtlich auftretendem Mangel steuert, wird auch der örtlich infolge des Mangels zu gewärtigenden übermäßigen Preissteigerung — die sich leicht verallgemeinern kann — in prinzipiell gleicher Weise entgegengewirkt. Das Schwergewicht liegt jedoch bei den Preisen,

[88] Der Präsident der Kriegs-Getreide-Verkehrsanstalt Sektionschef Dr. von Schonka teilte im Beirat der genannten Anstalt am 7. Mai 1915 mit, die Anstalt habe nach den Weisungen der Regierung auf eine möglichste Verbilligung der Mehlpreise hinzuwirken; die ihr hiedurch auferlegte äußerste Ökonomie war mit ein Grund, daß sowohl in den Verträgen mit den Kommissionären als auch in jenen mit den Mühlenunternehmungen Provision und Mahllohn auf das knappste bemessen werden mußte.

zu welchen die Ausgleichungs- oder Verteilungsstelle die Waren zur uneigennützigen Weiterleitung übernimmt, beziehungsweise bei den Preisen, die sie den Vorratsbesitzern bei eventueller direkter Lieferung an die Verbraucher vorschreibt. Nur einzelne wenig entwickelte Einrichtungen kaufen zum Marktpreise ein; sie sind dann gleich einer auf dem freien Markte sich eindeckenden Gemeinde von der Marktpreisgestaltung abhängig, es sei denn, daß Höchstpreise festgesetzt sind; die Aktion kann durch hohe Selbstkosten beeinträchtigt sein. Die meisten Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen nehmen jedoch aktiv auf die Preishöhe Einfluß und regeln sie nach verschiedenen Methoden; es ist eine Hauptaufgabe aller dieser Einrichtungen, eine Versorgung der Verbraucher zu entsprechenden Preisen sicherzustellen, eventueller Willkür und übertriebenen Forderungen der Vorratsbesitzer entgegentreten zu können. Dieses Moment gilt nicht bloß für die Ernährung der Bevölkerung, sondern auch für die Versorgung jetzt hervorragend wichtiger Betriebe mit ihren Produktionsmitteln. Wie weit soll und kann die Einflußnahme auf die Preishöhe gehen, wie weit soll und kann die staatliche Macht da im Interesse der Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtung und ihrer Zwecke gehen? Es handelt sich da um große Interessen einerseits der Verbraucher, andrerseits der Produzenten oder sonstiger Vorratsbesitzer; gesellschaftlicher Einfluß wird meist von den Beteiligten in Bewegung gesetzt werden, um eine ihren Interessen günstige Entscheidung der Staatsverwaltung herbeizuführen. Uns handelt es sich aber hier natürlich lediglich um rein ökonomische Beurteilung.

Wie in früheren Abschnitten möchten wir wieder die von uns unterschiedenen Preisbestimmungsfaktoren: Produktionskosten, Angebot und Nachfrage (bei nicht geltendem Produktionskostengesetz), Monopole, künstliche Mittel der Preissteigerung (Zurückhalten mit den Vorräten usw.), und die von Mises beschriebene aktive Steigerung der Preise durch Produzenten und Händler trennen. Die Situation ist dann in mancher Beziehung ähnlich jener bei der Bestrafung übermäßiger Preise und der Festsetzung von Höchstpreisen (s. o. S. 413 u. ff. und 431 u. ff.). Fassen wir lediglich den Hauptfall ins Auge, bei dem es sich um die Heranziehung von Vorräten (zum Beispiel landwirtschaftlichen Produkten) handelt, die

im Besitze der ursprünglichen Produzenten stehen. Die Produktionskosten und ein normaler Gewinn sind wohl unbedingt zu gewähren, da sonst die Produktion zurückginge. Dagegen scheint es wohl am Platze, wenn auf künstliche Preissteigerungen, auf Monopolpreisforderungen und auf Preissteigerungsvorstöße der Produzenten keine Rücksicht genommen wird; Zwangsmittel stehen meist zur Verfügung, um die Verweigerung der Vorräte zu verhindern. Schließlich kann aber der Preis auch seit der Produktion der Vorräte infolge überwiegender Nachfrage und relativ zu geringen Angebotes wesentlich über die Produktionskosten (einschließlich normalen Gewinnes) hinaufgegangen sein. Soll hierauf bei Festsetzung der „Übernahmspreise", beziehungsweise der „Zwangslieferungspreise" Rücksicht genommen werden oder nicht? Der Zweck der Ausgleichungs- oder Verteilungsaktion spricht in der Regel für möglichst niedrige Beschaffungskosten, hiezu kommen ethische Gesichtspunkte gegen „unverdienten Wertzuwachs". Diese ganzen Fragen hängen jedoch offenbar damit zusammen, ob die gemeinwirtschaftliche Aktion die gesamten Vorräte erfaßt oder nicht, das heißt ob Verteilung oder Ausgleichung stattfindet.

Bei bloßer Ausgleichung besteht in der Regel neben dem Zwangsverkehr noch, in größerem oder geringerem Umfange, ein privater Wirtschaftsverkehr, der von den Preisfestsetzungen der Ausgleichungsstelle nicht getroffen wird. Daraus ergeben sich für die Preispolitik der Ausgleichungsstelle meist Schwierigkeiten, beziehungsweise bedenkliche Konsequenzen. Setzt die Stelle ihre „Übernahms-" oder „Zwangslieferungspreise", die auch die Form ausschließlich für den Zwangsverkehr geltender Höchstpreise haben können, so niedrig fest, daß sie nur die Produktionskosten und einen mäßigen Gewinn der zur Zwangslieferung herangezogenen Produzenten decken, während die anderen Produzenten höhere Preise ohne Übertretung gesetzlicher Normen erzielen können, so bedeutet dies als „außerwirtschaftliche Tatsache" für die Besitzer der zufällig in Anspruch genommenen Güter eine ungerechtfertigte Härte.[89]) Ein ausgiebiger preisregulierender Einfluß auf den

---

[89]) So wurde beispielsweise für den „ausgleichenden" Zwangsverkehr mit Kleie durch die jetzt überholte Verordnung vom 8. März 1915 ein für den freien Verkehr nicht geltender Maximalpreis festgesetzt, der nach Stolper (a. a. O. S. 85) stark unter den im freien Verkehr geltenden Marktpreisen stand.

freien Wirtschaftsverkehr gelingt dabei dem Zwangsverkehr nicht immer und nicht immer sofort. Konzediert die Ausgleichungsstelle, um solche Härten zu vermeiden, höhere Preise, so läuft sie Gefahr, immer weiter steigende Einkaufspreise zum Schaden der ganzen Aktion auf sich nehmen zu müssen. Am klarsten ist die Situation, wenn ein allgemeiner Höchstpreis besteht, der für den Zwangsverkehr und den freien Verkehr gilt. Dieser Fall trifft bei mehreren Ausgleichungseinrichtungen, so bei den Rinds- und Roßhäuten, bei den Gerbstoffen und beim Flachs zu; auch zur Zeit des Ausgleichungsregimes für Getreide und Mehl nach der Kaiserlichen Verordnung vom 21. Februar 1915 bestanden Getreide- und Mehlhöchstpreise, über die jedoch im freien Verkehr tatsächlich hinausgegangen wurde. Ist in der Regelung der Ausgleichung das Gericht mit der Festsetzung des Preises betraut — wie bei den phosphorhältigen Düngemitteln und beim Flachs (im Rahmen der Höchstpreise), wobei für die angesprochenen phosphorhältigen Düngemittel eine „angemessene Schadloshaltung" ausdrücklich vorgeschrieben ist — so ist damit zweifellos ein Schutz der Verbraucher unter möglichster Wahrung der berechtigten Interessen der Vorratsbesitzer bezweckt; eine Garantie gegen hohe Beschaffungspreise liegt darin jedoch nicht, wenn auch die jetzigen Tendenzen der Gerichte auf dem Gebiete der Preisfrage erwarten lassen, daß sie für bloßen Wertzuwachs infolge überwiegender Nachfrage keine Schadloshaltung zuerkennen werden. Gehen die Gerichte in der Tat in diesem Sinne vor, so entsteht natürlich wieder eine Härte für die vom Zwangsverkehr erfaßten Vorratsbesitzer. Bei Waren, die bis zum Zwangsverkauf bereits durch mehrere Hände — mit jedesmaliger Preissteigerung — gegangen sind, sichert übrigens auch das Prinzip bloßer Zuerkennung der Gestehungskosten keineswegs billigen Einkauf. Infolge des Nebeneinanderbestehens eines zwangsweise geregelten und eines — wenn auch vielleicht beschränkten — freien Verkehres kann es sich aber auch ereignen, daß der freie Verkehr in einem bestimmten Zeitpunkt billigere Preise aufweist, als jene sind, zu denen die Ausgleichungseinrichtung eingekauft hat, so daß diese dann an ihren Vorräten Schaden erleidet.[90])

---

[90]) Etwas derartiges geschah im Deutschen Reich mit den von den Kommunalverbänden für die Reichsstelle für Kartoffelversorgung (seit der Neuregelung vom

Diese Schwierigkeiten entfallen bei den „Verteilungseinrichtungen“. Diese haben ein Nachfragemonopol, privater Handel besteht überhaupt gar keiner, daher kann eine Ungleichheit in den Verkaufspreisen der Vorratsbesitzer nicht eintreten. Hiezu kommt, daß Verteilungseinrichtungen in der Regel schon mit dem Momente der Produktion einsetzen, pro futuro wirken (beschlagnahmt wurden das Getreide, die Hülsenfrüchte und der Raps der Ernte des Jahres 1915 „mit dem Zeitpunkte der Trennung vom Ackerboden“, das nach dem Tage der Kundmachung der bezüglichen Kaiserlichen Verordnung im Inlande gewonnene Rohöl „sobald es aus dem Bohrloche an die Tagesoberfläche gelangt“), die betreffenden Güter werden sofort nach ihrer Entstehung oder Verselbständigung in die Verfügungsgewalt der Verteilungseinrichtung übernommen, so daß es gar nicht zur Bildung eines Marktpreises kommt, mit dem sich die Verteilungseinrichtung bei der Festsetzung der „Übernahms-“ oder „Zwangslieferungspreise“ erst auseinandersetzen müßte. Die Verteilungseinrichtung kann die den Produzenten zu leistenden Preise — sei es gleich bei der Regelung oder erst, wenn die Parteien sich nicht einigen können — ausschließlich nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten festsetzen, sie wird im Interesse der Verbraucher — deren Schutz ja in erster Linie bezweckt ist — im allgemeinen den Standpunkt einnehmen können, daß den Produzenten lediglich ein Ersatz der Produktionskosten und ein entsprechender Gewinn — als Ansporn für die Produktion — zu gewähren ist.

Die Verbrauchsregelung. Liegt trotz aller Bemühungen, das Angebot — durch Steigerung der Produktion, durch Ausfuhrverbote, Erleichterung der Einfuhr usw. — zu stärken, ein Mißverhältnis zwischen dem Angebot und der Nachfrage, also zwischen

---

9. Oktober 1915 „Reichskartoffelstelle“), welche die Rolle einer Ausgleichungsstelle innehat, gekauften Kartoffeln. Als sich die neue Ernte des Jahres 1915 näherte, erschienen viele zurückgehaltene Kartoffelvorräte auf dem Markte, ferner mußten viele nicht sachgemäß aufbewahrte, von der Gefahr des Verderbens bedrohte Kartoffelvorräte schleunigst veräußert werden. Der Preis sank infolgedessen stark und die Kommunen fanden nur spärliche Abnehmer für die eben erst von den Landwirten teuer gekauften Kartoffeln. Über die Entwicklung der deutschen Kartoffelversorgung und die ihr als bloßer „Ausgleichungseinrichtung“ anhaftenden Mängel vgl. auch Kuczynski und Zuntz „Unsere bisherige und unsere künftige Ernährung im Kriege (1915).

den Vorräten, beziehungsweise der Produktion, und dem Bedarf vor, so kann, wie schon mehrfach erwähnt, diese Diskrepanz durch die bisher besprochenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht behoben werden. Unter den Nachfragenden wird sich zum Zwecke der Aufteilung des Angebots irgend eine Auslese vollziehen müssen. Normalerweise wird eine stärkere oder schwächere Preissteigerung eintreten und nur die Zahlungsfähigsten werden zur Bedürfnisbefriedigung gelangen können. Soweit es sich um unentbehrliche Güter, namentlich Lebensmittel handelt, können wir dieser Auslese jedoch aus sozialpolitischen und sozialhygienischen Gründen nicht beistimmen; es muß nach Möglichkeit verhindert werden, daß Preissteigerung zum Prinzip der Auslese unter den Nachfragenden wird, wobei dann die Zahlungsfähigsten auch in der Lage wären, die minder Zahlungsfähigen, indem sie sie überbieten, von der Bedürfnisbefriedigung ganz auszuschließen. Ob preispolitische Maßnahmen (Bestrafung von „Preistreiberei“, Höchstpreise) imstande sind, die Preissteigerung infolge zu geringer Vorräte oder unzulänglicher Produktion zu verhindern, ist zumindest zweifelhaft; haben sie Erfolg, so können doch wieder nicht alle Bedürfnisse befriedigt werden, es muß ebenfalls eine Auslese erfolgen; die dabei zunächst möglichen Methoden wie die Befriedigung lediglich der Bedürfnisse der Zuerstkommenden oder der bisherigen Kunden, die Auswahl unter den Nachfragenden nach persönlichen Motiven des Verkäufers, sichern keine dem Interesse der Allgemeinheit entsprechende Aufteilung der vorhandenen Güter. Was eben für Artikel des persönlichen Konsums ausgeführt wurde, gilt auch manchmal für den technischen Konsum, für die Versorgung von Produktionszweigen mit Produktivgütern. Es scheint daher unter Umständen geboten, daß die öffentliche Gewalt darauf Einfluß nimmt, in welcher Weise der Verbrauch sich zu gestalten habe, welche Bedürfnisse — wenn nicht alle befriedigt werden können — den Vorrang haben, welche andrerseits eingeschränkt werden müssen. Alle einschlägigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen fassen wir als „Verbrauchsregelung“ zusammen.

Von den mehrfachen Zielen, die bei Verbrauchsregelung in Betracht kommen können, in das wichtigste der Schutz der minder Zahlungsfähigen gegen Verdrängung durch die zahlungsfähigeren Nachfragenden; wir möchten in diesem Falle von einem „sozial-

politischen Ausgleich" sprechen. Die Vorräte sollen gegen zu starke Inanspruchnahme durch die zahlungsfähigsten, beziehungsweise die in anderer Weise beim Güterbezug eine Vorzugsstellung einnehmenden Kauflustigen geschützt werden, indem deren Nachfrage autoritativ eingeschränkt wird. Ebenfalls eine Art sozialpolitischen Ausgleichs liegt vor, wenn auch der Konsum jener begrenzt wird, die bereits im Besitze größerer Mengen eines Bedarfsartikels stehen, wenn sich also die Regelung nicht auf den Einkauf beschränkt, sondern auch den Verbrauch eigener, vielleicht selbst produzierter Vorräte umfaßt. Ferner spielt auch der „zeitliche Ausgleich" manchmal eine Rolle; die Vorräte sollen gegen übermäßigen Gegenwartskonsum geschützt werden, damit nicht in einem späteren Zeitpunkt ein Mangel eintrete. Vielfach hat die Verbrauchsregelung einen nivellierenden Charakter, indem zum Beispiel dem Konsum aller — der Wohlhabenden als auch der Unbemittelten — dieselbe Grenze gesetzt wird; die Verbrauchsregelung kann aber auch positiv differenzieren, um wohlmotivierte Verschiedenheiten des Konsums zu ermöglichen (zum Beispiel größere Brotration für Schwerarbeiter, größere Milchration für Kinder und Kranke, Bevorzugung von Betrieben mit Heereslieferungen bei der Zuweisung von Produktionsmitteln).

Jede Verbrauchsregelung kehrt sich gegen die Diskrepanz zwischen Vorräten und Bedarf, aber die einzelnen Maßnahmen gehen verschieden weit. Von manchen erwartet man lediglich, daß sie wenigstens etwas dazu beitragen, den Konsum zu reduzieren.[91]) Am weitesten geht die Verbrauchsregelung, wenn der gesamte Konsum in der Volkswirtschaft nach Maßgabe der vorhandenen, zum Beispiel durch eine statistische Aufnahme ermittelten Vorräte limitiert wird, wobei dann der Gesamtkonsum eventuell auf die einzelnen Individuen repartiert wird (System der Brotkarten). Doch wird bei Verbrauchsregelung nicht immer der Konsum der einzelnen Verbraucher geregelt, oft liegen lediglich allgemeine Einschränkungen des Verkaufes vor.

Was die Wirkungen der Verbrauchsregelung anlangt, so wol-

---

[91]) So z. B. wenn zu Ostern das Färben von Ostereiern in Wien und anderen Städten, in Salzburg auch das Veranstalten der ortsüblichen Spiele mit Ostereiern verboten wurde.

len wir wieder, wie in früheren Abschnitten, das Ausmaß und die Art der Versorgung der Verbraucher und die Preisfrage — natürlich nur schematisch — trennen. Die Regelung des Verbrauches erleichtert die Bedürfnisbefriedigung jener, die bei „freiem Spiel der wirtschaftlichen Kräfte“ durch zahlungsfähigere Verbraucher, sowie durch solche, die bereits größere Vorräte besitzen oder den Vorratsbesitzern gegenüber (als Kunden usw.) eine Vorzugsstellung einnehmen, verdrängt würden; staatliche Macht tritt der ökonomisch möglichen Bedürfnisbefriedigung entgegen und geht unter Umständen so weit, den ökonomisch Schwachen einen Teil der Vorräte direkt zu reservieren. Jede Verbrauchsregelung beeinflußt aber durch Einschränkung der Nachfrage auch die Preisbildung, arbeitet der Preissteigerung entgegen. Am stärksten muß natürlich die Reduzierung des gesamten zulässigen Konsums nach Maßgabe der Vorräte (Brotkartensystem) einwirken; da wird die Nachfrage genau den Vorräten angepaßt. Damit entfällt aber — von wachsenden Produktionskosten abgesehen — überhaupt jeder wirtschaftliche Grund für eine weitere Preissteigerung; allfällige Höchstpreisfestsetzungen sind dann nicht der Gefahr ausgesetzt, daß im freien Verkehr infolge des Überwiegens der Nachfrage von den sich gegenseitig überbietenden Nachfragenden höhere Preise gezahlt werden.

Die Tragweite selbst der weitestgehenden Verbrauchsregelung ist allerdings dadurch eingeschränkt, daß diese — für sich allein — keinen Schutz gegen unzweckmäßiges oder ausbeuterisches Vorgehen der Vorratsbesitzer bietet — nicht gegen Zurückhalten mit den Vorräten, schlechte Verwahrung derselben oder Verwendung derselben zu minderwichtigen Zwecken, nicht gegen Preistreiberei und monopolistische Preisforderungen. Daher können mit Verbrauchsregelung auch noch Höchstpreise verbunden werden und öfters tritt Verbrauchsregelung in Verbindung mit gemeinwirtschaftlicher Verwaltung und Verteilung von Vorräten auf. Auch ist begreiflich, daß sich bei Verbrauchsregelung für bestimmte einzelne Artikel eine um so stärkere Nachfrage nach anderen, als Ersatz verwendbaren Artikeln äußert; die Einschränkung des Brotkonsums kann zur Verteuerung der Kartoffeln führen, die „fleischlosen Tage“ hatten bekanntlich eine bedeutende Preissteigerung der „Innerei“ (Lunge, Leber usw.) zur Folge.

In Österreich kamen mannigfache Methoden der Verbrauchsregelung bisher zur Anwendung.[92])

Die Mehlmischungsvorschriften verbinden mit dem Zwange zur Verwendung von Surrogaten (vergleiche hierüber oben S. 401) auch eine allgemeine Einschränkung des Konsums an Edelmehlen (Korn- und Weizenmehl); das Brot enthält weniger dieser Mehle, es wird aber kaum jemand so viel mehr Brot essen, daß er an Edelmehl ebensoviel konsumieren würde wie früher. Darin liegt sozialer und zeitlicher Ausgleich; es ist verhütet, daß die Reichen Brot aus reinem Edelmehl, die Armen lediglich Brot aus Surrogatmehlen genießen, es werden die Vorräte an Edelmehlen geschont.

Die fleischlosen Tage — gleich der vorigen eine allgemeine Verbrauchseinschränkung, ohne individuelle Konsumgrenze, insbesondere, da auch an den fleischlosen Tagen am Vortage gekauftes Fleisch genossen werden kann — haben vor allem eine preispolitische Tendenz; der Fleischpreissteigerung soll entgegengewirkt werden; somit spielt der Gedanke des sozialen Ausgleiches — der Gedanke, den Fleischkonsum nicht auf die wohlhabenden Klassen zu beschränken — die Hauptrolle. Hohe Vieh- und Fleischpreise sind aber ein wichtiges Motiv der Viehschlachtungen; daher können die fleischlosen Tage auch die Erhaltung des Viehstandes und

---

[92]) Die KaisV. vom 21. Februar 1915 sieht die folgenden Arten der Verbrauchsregelung vor:

§ 18. Bei der Regelung des Verbrauches kann die politische Landesbehörde und mit deren Ermächtigung die Behörde oder die Gemeinde, der diese Regelung übertragen wurde, insbesondere

1. die Abgabe von Brot und Mahlprodukten in bestimmten Mengen und Abgabestellen, zu bestimmten Stunden, gegen Ausweis oder in andrer Weise regeln,

2. die Erzeugung von Einheitsbrot anordnen,

3. die Erzeugung und den Vertrieb von Brot und Gebäck im Rahmen der bestehenden allgemeinen Bestimmungen regeln und

4. den Verschleißpreis für den Detailverkehr festsetzen.

Die KaisV. vom 21. Juni 1915 hat (in § 19) diese Bestimmungen mit der bloßen Änderung wiederholt, daß die Festsetzung des Verschleißpreises für den Detailverkehr nicht anheimgestellt, sondern vorgeschrieben wird. Beide Kaiserlichen Verordnungen ermächtigen die Regierung, die für Getreide und Mahlprodukte erlassenen Vorschriften auch auf andere Bedarfsgegenstände auszudehnen.

dessen Verfügbarkeit in späterer Zeit — also den zeitlichen Ausgleich — fördern.[93])

Eine weitere Art der Verbrauchsregelung besteht darin, daß die Warenverkäufer jeweils nur eine bestimmte Menge der Ware abgeben, wodurch auch übermäßiges und überflüssiges Anhäufen von privaten Vorräten verhindert werden soll. Dieser Vorgang wurde zum Teile behördlich vorgeschrieben — so wurde zum Beispiel in mehreren Kronländern den Kaufleuten verboten, mehr als $^1/_2$ *kg*, beziehungsweise 1 *kg* Mehl auf einmal zu verkaufen — zum Teil haben Konsumvereine und Kaufleute, insbesondere Lebensmittelhändler, Milchverschleißer usw., dieses Verfahren spontan im Hinblick auf ihre geringen Warenbestände eingeführt, wozu auch die Unzulässigkeit „übermäßiger Preise" und des Verkaufes an die Meistbietenden beigetragen haben dürfte. Umgehungen einer solchen, das Verkaufsquantum einschränkenden Vorschrift oder spontanen Einführung sind natürlich bei Artikeln dezentralisierten Verschleißes leicht möglich, indem das Höchstquantum nacheinander bei mehreren Kaufleuten angeschafft wird. Auch wird der Konsum wohl nie gerade in jenem Maße reduziert werden, als zur Ausgleichung von Angebot und Nachfrage nötig ist. In Niederösterreich wurde ferner im März 1915 den Bäckern vorgeschrieben, in Hinkunft nicht mehr als drei Viertel der Menge Gebäcks zu verkaufen, die sie anfangs Februar in der gleichen Zeit abgesetzt haben; diese Verordnung wurde jedoch bald wieder aufgehoben, da sie sich nicht bewährte: es entstanden in und vor den Bäckerladen unliebsame Szenen, da Kauflustige zurückgewiesen werden mußten und vielfach die Rücksichtslosesten im Gedränge am ehesten ihr Ziel erreichten — theoretisch gesehen fehlte eben eine Einrichtung zur Auslese unter den zu vielen Kauflustigen. Eher läßt sich die Methode der quantitativ eingeschränkten Veräußerung durchführen, wenn das Angebot zentralisiert ist; so lieferte zum Beispiel das deutsche Spirituskartell (etwa im März 1915) den einzelnen Abnehmern von Trinkspiritus nur 40% ihres normalen Bedarfes und Mehrquantitäten nur mit einem Preisaufschlag; das österreichische Spirituskartell verlautbarte am 11. März 1915, um seine Lager gegen spekulative Ankäufe zu

[93]) **Durch die zwei „fleischlosen Tage" wöchentlich sollen in Wien allein rund 1000 Stück Rinder in der Woche erspart werden können.**

schützen, daß die einlaufenden Bestellungen von nun an nur nach Maßgabe des normalen Verbrauches der einzelnen Kunden und der zur Verfügung stehenden Spiritusmengen zur Ausführung gebracht werden. Wir haben ferner oben gesehen, daß Ausgleichungs- und Verteilungsstellen häufig die Produktionsmittel, über welche sie verfügen, den zu versorgenden Betrieben nur in einem der bisherigen Produktion dieser Betriebe proportional eingeschränkten Ausmaße überlassen oder innerhalb der Betriebe eine Auslese nach der Wichtigkeit der Produktionsrichtung treffen.

Einen eigenartigen Weg ging eine steiermärkische Statthaltereiverordnung, welche den Einkauf von Mehl allen jenen verbot, in deren Haushalt noch mehr als 2 *kg* Mehl pro Kopf vorhanden sind.

Es gibt auch Fälle, in denen man eine Ware nur erhält, wenn man gleichzeitig ein bestimmtes Quantum einer anderen Ware, insbesondere eines Surrogates, dessen Konsum gesteigert werden soll, kauft; man erhielt zum Beispiel im Frühjahr 1915 Mischmehl — das immerhin auch eine Menge Edelmehl enthält — nur, wenn man gleichzeitig ein bestimmtes Quantum reinen Maismehles bezog. Eine Verordnung der niederösterreichischen Statthalterei vom 13. September 1915 gestattet den Bäckern, Mehlhändlern, Konsumvereinen usw. nur dann an Konsumenten Weizenbackmehl abzugeben, wenn diese gleichzeitig wenigstens dieselbe Menge von Weizenkochmehl, das ist Mischmehl, oder von anderen Mehlsorten beziehen. Bei den städtischen Kartoffelverkaufsstellen in Neukölln erhielt man (Ende April 1915) nur dann Kartoffeln, wenn man gleichzeitig wenigstens drei Heringe kaufte; der Magistrat wollte wegen der hohen Fleischpreise auf diese Art die Bevölkerung veranlassen, mehr Heringe zu genießen.

Schließlich das bekannte System der „Mehl- und Brotkarten", die eigentliche individuelle Konsumregelung mit möglichst präziser Anpassung der gesamten weiterhin zulässigen Nachfrage an die möglichst genau ermittelten Vorräte. Hier überwiegt das Ziel des zeitlichen Ausgleiches; es ist nicht zu befürchten, daß die wohlhabenden Klassen das ganze Mehl und Brot an sich reißen; es soll vielmehr der gegenwärtige Konsum der breiten Bevölkerungsmassen eingeschränkt werden, um bis zur nächsten Ernte auskommen zu können. Natürlich kann die Ration nach allgemeinen Merkmalen, wie nach dem Alter (Herabsetzung der Ration der

Kinder, vielfach in Deutschland), ferner nach Beruf und Wohlhabenheit abgestuft werden. In Österreich haben wir jetzt nach Verordnung vom 28. Juni 1915 erhöhte Rationen für die Erntearbeiter, für die Unternehmer landwirtschaftlicher Betriebe und die Angehörigen ihres Haushaltes und für die sonstigen körperlich schwer arbeitenden Personen. Für einzelne Gebiete, deren Bevölkerung in besonderem Maße auf Brotnahrung angewiesen ist, kann das Ministerium des Innern ausnahmsweise Zuschüsse gestatten. Eine Abstufung nach dem Wohlstand hätte die Brotration der Wohlhabenderen, die sich auch teurere Nahrungsmittel beschaffen können, in umgekehrter Proportion zum Einkommen oder Vermögen zu kürzen. Derzeit besteht lediglich die wenigstens teilweise in dieser Richtung gehende Einführung, daß die von den wohlhabenderen Kreisen ersparten Brotkartenabschnitte der ärmeren schwer arbeitenden Bevölkerung zugewiesen werden.[94]) Die österreichischen Brotkarten haben bekanntlich lediglich den Zweck der Einschränkung des Brot- und Mehlkonsums; sie geben dem Besitzer keinen rechtlichen Anspruch auf den Bezug dieser Nahrungsmittel.[95])

Vielfach wird eine analoge Regelung — nach dem System der Brotkarten — auch für andere Lebensmittel, an denen jetzt relativer Mangel herrscht, vorgeschlagen: „Kartoffelkarten", „Milch-

[94]) Eine Denkschrift der Deutschen Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Österreich, der Gewerkschaftskommission Österreichs, des Zentralverbandes österreichischer Konsumvereine und des Frauenreichskomitees, die am 9. September d. J. der Regierung überreicht wurde, stellte hinsichtlich der Mehlration die folgenden Forderungen auf: Haushaltungen mit einem versteuerten Einkommen von 3000 bis 5000 *K* sollen die bisherige Ration von 200 Gramm Mehl auf den Kopf erhalten, Haushaltungen mit höherem Einkommen eine stufenweise verminderte Ration und Haushaltungen mit geringerem Einkommen eine nach Maß der freiwerdenden und vorhandenen Vorräte erhöhte Ration; ferner solle das Ministerium des Innern im Einvernehmen mit den Berufsverbänden der Arbeiter jene Berufe festsetzen, deren Arbeiter ohne Rücksicht auf die Einkommensgrenze Anspruch auf die erhöhte Mehl- und Brotzuweisung haben. Der Ministerpräsident erklärte der Deputation, die Regierung stehe diesem Gedanken grundsätzlich sympathisch gegenüber und werde eine eingehende Prüfung seiner technischen und administrativen Durchführbarkeit anordnen. Die Kriegskommission für Konsumenteninteressen fordert die „durchschnittliche Erhöhung der Kopfmenge des Mehl- und Brotverbrauches für Familien mit drei oder mehr Kindern bis zu einem Einkommen von 5000 *K*".

[95]) Der Futtermittelmangel hat auch zur Vorschreibung reduzierter täglicher Haferrationen für die Pferdefütterung geführt. Sogar „Futterkarten" nach Analogie der Brotkarten wurden bereits vorgeschlagen.

karten“, „Fleischkarten“, „Fettkarten“, „Bierkarten“ (letztere mit Rücksicht auf den etwaigen aus der Gerste gezogenen Nährwert des Bieres, da bei nicht geregeltem Bierkonsum die Beschränkung des Gerstenmehlkonsums umgangen werden kann). Bei den anderen Lebensmitteln — als Mehl und Brot — liegen allerdings in mancher Beziehung andere Verhältnisse vor, daher werden auch mit den geforderten, beziehungsweise da oder dort eingeführten derartigen Verbrauchsvorschriften teilweise andere Ziele verfolgt. Der Mehl- und Brotsituation am ähnlichsten liegt die Sache bei den Kartoffeln, wo auch von einer Ernte zur andern mit gegebenen Vorräten gerechnet werden muß. Es hat daher auch Dr. Joachim in seiner Broschüre „Österreichs Volksernährung im Kriege“ (Veröffentlichungen des Vereines „Die Bereitschaft“, I, 1915) die Beschlagnahme der Kartoffelvorräte und die Verbrauchsregelung mittels „Kartoffelkarten“ vorgeschlagen. Zur Ausführung gelangte dieser Vorschlag bekanntlich nicht. Dagegen wurden in einigen Berliner Vororten „Kartoffelkarten“ eingeführt; sie hatten aber hauptsächlich die Kontrolle der Bezüge aus den kommunalen Vorräten zum Gegenstand. Den Brotkarten mehr analog waren die „Zuckerkarten“, die nach Zeitungsberichten anfangs Juli 1915 in Prag eingeführt wurden. Die Stadt Prag, in der großer Zuckermangel herrschte, hatte durch Vermittlung des Handelsministeriums die Überweisung einer Anzahl Waggons Zucker erwirkt, die im gewöhnlichen Wege des Handels zur Veräußerung gelangten. Jeder Bewohner erhielt zwei Anweisungen auf etwa 1 *kg* Zucker; ohne diese „Zuckerkarte“ durfte kein Händler Zucker aus dem Prag zugewiesenen Quantum verkaufen. Ferner haben — etwa im Mai 1915 — manche Konsumvereine angesichts des Zuckermangels „Zuckerkarten“ für ihre Mitglieder eingeführt, um eine gleichmäßige Einschränkung des Konsums zu erzielen, sowie um Angstkäufe und Vorratsverschleppung zu verhüten. Die von der handelspolitischen Kommission der Stadt Wien im März 1915 empfohlenen „Milchkarten“ sollten vor allem jedermann ein gewisses Mindestquantum ($^1/_4$ *l* dem Erwachsenen, 1 *l* dem Kind unter zwei Jahren) gewährleisten, zu welchem Zwecke auch Gemeindemilchstellen errichtet werden sollten; am 24. September 1915 wiederholte die handelspolitische Kommission ihre Vorschläge mit der Modifikation (wegen des weiter gestiegenen Milchmangels), daß Kinder bis zum

vierten Lebensjahr auf einen Liter Milch, Kranke auf einen halben Liter täglich Anspruch haben sollen und erst die dann verbleibende Milch unter die übrige Bevölkerung, mit einer Ration von etwa einem Viertel Liter pro Kopf täglich, aufgeteilt werden solle. Bei der Milch, deren Zufuhr schwankt, kann die Ration natürlich nicht so wie beim Mehl — aus einmaliger Getreideernte jährlich — mathematisch genau pro Kopf und Tag für das ganze Erntejahr berechnet und vorgeschrieben werden. Es muß vielmehr ein System der Vorzugsbehandlung des wichtigsten Konsums der Kinder und der Kranken eintreten; der schwankende Rest verbleibe den minderberücksichtigungswerten Konsumenten. Die Tatsache schwankenden Angebotes gilt auch für das Fleisch. Immerhin wurden beispielsweise in Teschen (im Mai 1915) Fleischkarten nach dem Muster der Brotkarten eingeführt. Jede Karte berechtigte zum zweimaligen Einkauf bestimmter Quantitäten von Fleisch wöchentlich. Als Grundlage wurde der Fleischverbrauch von einem Kilogramm für eine vierköpfige Familie in der Woche angenommen. Eine den Verhältnissen angepaßte Ausdehnung der durchgreifenden Verbrauchsregelung nach dem System der Brotkarte auf weitere Lebensmittel wird in der Tat zweifellos notwendig sein. Die von Konsumvereinen und Lebensmittelhändlern häufig spontan eingeführte primitive Verbrauchsregelung durch Abgabe nur eines beschränkten Quantums an jeden Kunden ist nützlich, kann aber aus den bereits angeführten Gründen (Möglichkeit von Umgehungen usw.) nicht genügen.

* *
*

Die öffentliche Gewalt ist, wie wir gesehen haben, in mannigfacher Weise bestrebt, die Versorgung der Bevölkerung mit den unentbehrlichen Bedarfsartikeln zu fördern und entsprechende, erschwingbare Preise dieser Bedarfsartikel zu sichern. Der öffentlichen Verwaltung sind damit zum größten Teile neue, schwierige Aufgaben gestellt, mit denen sie sich in Friedenszeiten gar nicht zu beschäftigen brauchte, Aufgaben, denen sie sich jedoch bei den seit Ausbruch des Krieges entstandenen außerordentlichen Verhältnissen nicht entziehen kann. Verstärkte Eingriffe der Allgemeinheit sind einerseits infolge von Veränderungen in den objektiven wirtschaftlichen Voraussetzungen notwendig geworden — so

macht zum Beispiel die Unterbindung der Einfuhr aus dem Auslande Maßnahmen zur Hebung der Produktion notwendig, relativ unzulängliche Vorräte nötigen zur Verbrauchsregelung —, andrerseits haben sich seit Kriegsausbruch auch neue Erscheinungen subjektiven Charakters, wie rücksichtslose Gewinnsucht von Vorratsbesitzern und übertriebene Ängstlichkeit auf Seite vieler Konsumenten, gezeigt und Vorkehrungen nötig gemacht.

Wohl begreiflich ist es, daß sich die öffentliche Gewalt im Wesen auf die Fürsorge für „unentbehrliche Bedarfsgegenstände" beschränkte, wenn auch dadurch natürlich für die Produzenten und Händler unter Umständen wesentliche Ungleichheiten entstehen konnten. Bei den unentbehrlichen Bedarfsgegenständen geht die Tendenz der neuesten Volkswirtschaftspolitik zweifellos dahin, Preissteigerungen nach Möglichkeit einzudämmen — nach rigoroser Auffassung soll bei diesen Gütern Konjunkturgewinn überhaupt ausgeschlossen sein; Besitzer von Vorräten an Gütern, die nicht in die Kategorie der unentbehrlichen Bedarfsgegenstände gehören, können dagegen aus der unter Umständen außerordentlich großen Wertsteigerung ihrer Waren uneingeschränkten Gewinn ziehen.[96]) Es könnte vielleicht in einem späteren Zeitpunkte auch eine der Aufgaben der Besteuerung der Kriegsgewinste sein, in dieser Beziehung ausgleichend zu wirken.

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gehen nach zwei — gedanklich trennbaren — Richtungen: einerseits ist für das Vorhandensein möglichst hinreichender, dem Konsum zugänglicher Mengen der Bedarfsartikel zu sorgen, andrerseits ist deren Preisgestaltung im Interesse der Konsumenten zu beeinflussen. Es hat sich bei unseren Untersuchungen mehrfach gezeigt, daß zwischen diesen zwei Aufgaben der Wirtschaftspolitik enge Beziehungen herrschen, daher auch leicht Gegensätze entstehen;

---

[96]) Vgl. Daten über die außerordentlichen Gewinne mancher industriellen Betriebe infolge der Wertsteigerung der vorhandenen Vorräte z. B. im „Economist" der „Neuen Freien Presse" vom 19. September d. J. Im Konjunkturgewinn sind allerdings auch zahlreiche Kriegsmaterial erzeugende Betriebe beschränkt, die für ihre Lieferungen Preise vergütet erhalten, welche von Seiten der Kriegsverwaltung auf Grund der in den eigenen ärarischen Werkstätten erhobenen Eigenkosten vorgeschrieben werden; es handelt sich da eben auch um „unentbehrliche Bedarfsartikel" zwar nicht der konsumierenden Bevölkerung, jedoch der Kriegsverwaltung, welche ihr Nachfragemonopol zur Regelung der Preise benützen kann.

niedrige Preisfestsetzungen können durch Verringerung der Gewinstaussichten Produktion und Handel beeinträchtigen, die Zufuhren ablenken; umgekehrt können zugestandene Preiserhöhungen die Versorgung, wenigstens der entsprechend zahlungsfähigen Konsumenten, verbessern. Es scheint, daß die preispolitischen Probleme gegenüber den Problemen der Fürsorge für das Vorhandensein der Bedarfsartikel immer mehr an Bedeutung gewinnen; Österreich ist nicht mit einer belagerten, auf ihre unvermehrbaren Vorräte angewiesenen Festung zu vergleichen, sondern produziert in Gemeinschaft mit Ungarn, eventuell mit dem Deutschen Reiche sich ergänzend, fortlaufend genügend von allem, was für die Ernährung und Lebensführung der Bevölkerung unentbehrlich ist; eine unzweckmäßige Preisgestaltung kann jedoch trotzdem zu Störungen führen.

Die Ziele der staatlichen Intervention liegen auf dem Gebiete der Vorsorge für das Vorhandensein der Bedarfsartikel klar zu Tage: Das Angebot ist nach Möglichkeit zu erhalten und zu vermehren; die Mittel hiezu sind die Steigerung der Produktion, Ausfuhrverbote, Erleichterungen der Einfuhr, die Regelung der Verwendungszwecke der vorhandenen Güter (hieher gehört auch die Auseinandersetzung zwischen Mensch und Tier hinsichtlich ihrer Anteile an den für beide geeigneten Nahrungsmitteln, also zum Beispiel die Regelung des Verfütterns von Getreide, Kartoffeln usw.), die Beschaffung von Surrogaten. Werden Vorräte von ihren Besitzern dem Verkehr und Verbrauch entzogen, so sind gegen diese Zwangsmittel anzuwenden („Verkaufszwang" nach den Höchstpreisverordnungen, staatliches „Anforderungsrecht" zu Gunsten der Gemeinden, „Lieferungszwang" im Rahmen von Ausgleichungs- und Verteilungseinrichtungen).[97] Wenn vom freien Handel eine entsprechende Versorgung der Konsumenten nicht zu erwarten ist, sind die Vorräte durch Ausgleichungs- oder Verteilungseinrichtungen den Konsumenten nach Maßgabe ihres Bedarfes zuzuweisen. Schließlich kann die Allgemeinheit zur Verbrauchsregelung schreiten, um die Vorräte gegen übermäßige Inanspruchnahme durch Einzelne zu schützen und sie allen, die ihrer bedürfen, zugänglich zu machen. Alle diese Maßnahmen sind

[97]) Im Deutschen Reiche ist, wie bereits erwähnt, für den Fall des Zurückhaltens von Vorräten eine generelle Enteignungsmöglichkeit vorgesehen.

vom Gesamtinteresse diktiert, bei der Zwangsentziehung von Vorräten und deren Zuweisung an die Verbraucher wird das gemeinwirtschaftliche Prinzip in Anwendung gebracht. Es beschränkt sich jedoch auf den Güterverkehr, gemeinwirtschaftliche Produktion im großen Stile kommt kaum in Frage. Die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips beim Güterverkehr kann daher natürlich an der Tatsache unzulänglichen Angebotes gewisser Güter nichts ändern. Vom Standpunkte unserer speziellen österreichischen Verhältnisse und Interessen ist es besonders bedeutungsvoll, daß der bis zum Kriege freie Güterverkehr zwischen den beiden Reichshälften jetzt auf immer mehr Gebieten von einer öffentlichen Regelung des Verkehres durchdrungen oder ersetzt wird, welche die Bezugsbedingungen verschieben kann (zum Beispiel im Falle ungleicher Höchstpreise in den beiden Staaten), beziehungsweise die Güterbezüge Österreichs überhaupt von der Bewilligung der ungarischen Regierung abhängig macht.

Schwieriger liegt die Frage hinsichtlich der letzten Ziele staatlicher Preispolitik. Die Preisgestaltung frei der verkehrswirtschaftlichen Entwicklung zu überlassen, erwies sich hinsichtlich der Bedarfsartikel der breiten Volksmassen als gänzlich untunlich. Einerseits benützte nämlich Gewinnsucht die Situation zu übermäßigen Preissteigerungen und hatte damit — auf Grund von Monopolen und monopoloiden Verhältnissen, durch Anwendung künstlicher Mittel und durch aggressive Preissteigerungsvorstöße, denen gegenüber die Konsumenten nicht genügend Widerstand aufwiesen — auch dann Erfolg, wenn mit Rücksicht auf die legitimen wirtschaftlichen Faktoren (Produktionskosten, Verhältnis von Angebot und Nachfrage) zu einer derartigen Preissteigerung gar kein Anlaß vorlag. Andrerseits war zu befürchten, daß namentlich dort, wo das Angebot tatsächlich hinter der Nachfrage zurückblieb, infolge von psychologischen Momenten — einer Art Panik — auf Seite der Nachfrage, infolge von Angstkäufen, ganz unverhältnismäßige Preissteigerungen entstehen könnten. Die Preissteigerungen, die infolge von Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage entstehen, hängen ja in erster Linie von der Intensität der bezüglichen Bedürfnisse, somit von subjektiven Tatsachen ab, die von den außerordentlichen Verhältnissen der Kriegszeit stark beeinflußt werden.

Für welche Preisgestaltung hat die staatliche Wirtschaftspolitik einzutreten? Ethische, staatspolitische und wirtschaftliche Gesichtspunkte sprechen für das Postulat, daß übermäßige Preissteigerungen — zu Gunsten einzelner Warenbesitzer mit Schädigung der Konsumentenkreise — unterbleiben und die Preise sich nach Tunlichkeit den Gestehungskosten einschließlich eines bürgerlichen Gewinnes anschließen sollen. Für diesen Standpunkt spricht ferner auch der Umstand, daß hohe Preise der Bedarfsartikel unter den gegenwärtigen Verhältnissen nur in geringem Umfange als Ansporn für die Produktion wirken können und auch als Motiv zur allgemeinen Sparsamkeit sozial und hygienisch sehr bedenklich sind. Man kann annehmen, daß das angedeutete Prinzip in der Tat der staatlichen Preispolitik im allgemeinen vorschwebt. Könnte es nicht genügen, dieses Prinzip gesetzlich auszusprechen und jede Übertretung durch Strafandrohung zu verhindern? Wir haben ein gesetzliches Verbot, für unentbehrliche Bedarfsartikel „übermäßige" Preise zu fordern, und die Rechtsprechung der Gerichte interpretiert diese Vorschrift nunmehr im Sinne des eben angedeuteten Prinzips. Unsere staatliche Preispolitik hat sich jedoch damit keineswegs begnügt, sondern bedient sich einer ganzen Reihe verschiedener Methoden und dies mit Recht. Die bloße strafrechtliche Repression kann nicht genügen, es bedarf positiver, ergänzender Maßnahmen.

Die verschiedenen Mittel der staatlichen Preispolitik haben den einzelnen Preisbestimmungsfaktoren gegenüber, die wir immer wieder gedanklich unterscheiden, wenn sie auch in der Praxis oft nicht leicht zu trennen sein mögen, verschiedene Tragweite. Bei der Bekämpfung von künstlichen Preissteigerungen, von Preissteigerungen auf Grund von Monopolen oder monopolartigen Stellungen und von aggressiven Preissteigerungsvorstößen der Produzenten und Händler dürften die Strafbarkeit der „Preistreiberei", Höchstpreise, die Beaufsichtigung der Preispolitik von Unternehmerverbänden und die preisregulierende Wirkung öffentlicher Approvisionierungstätigkeit (von Gemeinden und Ausgleichungseinrichtungen in unserem speziellen Sinne) in der Regel Erfolg aufweisen, namentlich wenn gleichzeitig hinreichende Zwangsmittel gegen das preistreiberische Zurückhalten mit den Vorräten vorgesehen sind. Vollkommen ausgeschaltet werden Preissteigerungen der in Rede stehenden Arten, wenn eine einheitliche Verteilungseinrichtung (in

unserem Sinne) das Einkaufsmonopol besitzt — und natürlich auch wieder gleichzeitig über Zwangsmittel gegen Vorratsverheimlichung verfügt.

Bei ungünstigen Verschiebungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage ist dagegen der Erfolg der eben angeführten preispolitischen Maßnahmen kein zuverlässiger und kein uneingeschränkter. Trotz des Verbotes „übermäßiger Preise“ und trotz Höchstpreisen kommt es infolge des gegenseitigen Überbietens der Kauflustigen immer wieder zu oft weit über die Produktionskosten hinausgehenden Verkaufspreisen und zu Umgehungen der Höchstpreise; unterbleibt infolge des staatlichen Gebotes die Preissteigerung, so wird die Aufteilung des — unzulänglichen — Angebotes auf die Nachfragenden meist — mangels einer Regelung — nach Methoden erfolgen (zum Beispiel durch Zuteilung an die Zuerstkommenden), die keineswegs einwandfrei sind. Immerhin könnte man, wie wir oben (S. 417 u. f.) ausgeführt haben, vielleicht annehmen, daß die Zuteilung nach diesen Methoden sozial der Auslese nach der Zahlungsfähigkeit durch Preissteigerungen vorzuziehen ist, weil im Falle von zulässigen Preissteigerungen diese infolge der psychologischen Momente auf der Nachfrageseite, infolge der „Käuferpsychose“, ganz übermäßig ausfallen und die Konsummöglichkeit auf enge Kreise beschränken, beziehungsweise den Konsumenten durch Nötigung zur Einschränkung des Konsums an anderen Gütern große Opfer auferlegen; dagegen braucht bei Zuteilung der Vorräte zu unveränderten Preisen, zum Beispiel an die Zuerstkommenden, die Versorgung der Konsumenten im Durchschnitt nicht so stark zu leiden, da ja die Vorräte zumeist nicht sehr stark hinter der Nachfrage zurückbleiben. Hierin liegt unseres Erachtens eine gewisse wirtschaftspolitische Rechtfertigung für den von vielen Nationalökonomen so entschieden abgelehnten Standpunkt der Gerichte in der Frage der „Preistreiberei“. Bei Waren, die durch zahlreiche Hände gehen, sichert allerdings auch dieser Standpunkt keinen niedrigen Preis, da jeder Zwischenhändler seinen bürgerlichen Gewinn zum Gestehungspreis zuschlagen darf; gerade jetzt in der Kriegszeit hat aber vielfach noch eine Vermehrung wirtschaftlicher Zwischenglieder stattgefunden. Bei unzulänglichem Angebot wirken ferner auch Ausgleichungseinrichtungen nicht zuverlässig, da sie keine volle Unabhängigkeit von der im freien

Wirtschaftsverkehr sich vollziehenden Preisgestaltung gewähren. Monopolistische Verteilungseinrichtungen ermöglichen dagegen souveräne Preisbeherrschung. Sie können aber für sich allein dem Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage nicht abhelfen. Dies kann einwandfrei nur planmäßige öffentlichrechtliche Verbrauchsregelung — am besten nach dem System der Brotkarte —, die daher in allen Fällen unzulänglichen Angebotes unbedingt prinzipiell zu empfehlen ist. Tritt sie zu einer monopolistischen Verteilungseinrichtung hinzu, welche die Preisfrage selbst löst, so beschränkt sich ihre Bedeutung auf die Regelung des Ausmaßes der Bedürfnisbefriedigung. Verbrauchsregelung ist aber auch geeignet, für sich allein das preispolitische Problem des in Rede stehenden Falles unzulänglichen Angebotes zu lösen. Sie bringt Angebot und Nachfrage in Einklang und wirtschaftliche Gründe für eine Preissteigerung sind dann nicht mehr möglich. Allerdings können aber auch selbst dann noch die Vorratsbesitzer durch künstliche Mittel oder in Ausnützung von Monopolstellungen usw. Preissteigerungen durchzusetzen versuchen; daher können doch auch im Falle von Verbrauchsregelung die gegen künstliche Preisbeeinflussung, Monopole usw. anwendbaren preispolitischen Maßnahmen (Bestrafung der Preistreiberei, Höchstpreise usw., schließlich insbesondere die die ganze Volkswirtschaft umfassende „Verteilung") als Ergänzung zweckmäßig sein.

Unser Ergebnis geht daher dahin, daß die Verteilungseinrichtung (für den Bereich der ganzen Volkswirtschaft), und zwar sofern das Angebot nicht hinreicht, in Verbindung mit gleichzeitiger Verbrauchsregelung, zweifellos die vollkommenste staatliche Wirtschaftspolitik sowohl hinsichtlich der Vorsorge für die Bereitstellung der von den Verbrauchern benötigten Bedarfsartikel als auch zum Zwecke der Sicherung entsprechender Preise darstellt. Beide Methoden gelangen auch tatsächlich auf immer mehr Gebieten zur Anwendung und werden voraussichtlich noch viel ausgedehntere Anwendung finden, als es bisher der Fall ist. Natürlich stehen jedoch der Verallgemeinerung dieser Maßnahmen technische und administrative Schwierigkeiten gegenüber; beide Methoden übertragen der öffentlichen Verwaltung mehr oder weniger umfangreiche und komplizierte Aufgaben, für die gerade jetzt entsprechende persönliche Kräfte nicht leicht zu beschaffen sind. Auch der Bevölkerung — wenigstens manchen Schichten derselben — ist die

Manipulation mit vielerlei Ausweisen zum Zwecke der Verbrauchsregelung (Brot-, Milch-, Fleischkarten usw.) nicht ohneweiters zuzumuten; wirtschaftlich tätige Kreise können durch öffentliche Einrichtungen ihres Erwerbes beraubt werden.

Es ist nach der ganzen Sachlage begreiflich, daß unsere gegenwärtige Approvisionierungs- und Preispolitik nicht alle Gebiete der Versorgung der Bevölkerung in gleicher Weise einheitlich regelt. Die öffentliche Gewalt entschließt sich nur schrittweise zu neuen, notwendig werdenden Vorkehrungen; sind doch mit vielen staatlichen Eingriffen auch gewisse Gefahren verbunden, die zu großer Vorsicht mahnen: Die Gefahr, daß Regelungen des privaten Wirtschaftsverkehres (zum Beispiel durch Höchstpreise) diesen hemmen, die Gefahr, daß Einrichtungen gemeinwirtschaftlichen Charakters — wenigstens anfangs — doch nicht die Eignung besitzen, den privatwirtschaftlichen Verkehr, den sie verdrängen, vollwertig zu ersetzen. Die einzelnen staatlichen Maßnahmen entstehen daher von Fall zu Fall und werden den konkreten Verhältnissen des einzelnen Falles angepaßt. So kommt es auch, daß zum Beispiel Maßnahmen, die lediglich den privatwirtschaftlichen Verkehr regeln, und Maßnahmen gemeinwirtschaftlichen Charakters, welche den privatwirtschaftlichen Verkehr ganz oder teilweise ausschließen, nebeneinander bestehen. Aber die Eingriffe der Gesamtheit werden zweifellos immer zahlreicher, immer mannigfaltiger. Zu den hier eingehend besprochenen wirtschaftspolitischen Methoden treten ergänzend noch verschiedene weitere hinzu.[98])

---

[98]) Ich erwähne lediglich die folgenden Vorkehrungen: Die Vorschriften zur Fernhaltung unzuverlässiger Personen vom Handel (vgl. insbesondere die Verordnung vom 8. Mai 1915, betreffend den Handel mit Vieh, und die ihr nachgebildete Verordnung vom 21. August 1915, betreffend den Handel mit Pferden; nach einer Verordnung des Deutschen Bundesrates vom 23. September 1915 kann generell unzuverlässigen Personen der Betrieb des Handels mit Gegenständen des täglichen Bedarfs und des Kriegsbedarfs untersagt werden); die teilweise schon angeführten Vorschriften der KaisV. vom 7. August 1915 zur „Sicherung des Marktverkehres" (insbesondere Strafbarkeit von Handlungen zur Verringerung der Marktbeschickung, Abänderung der Marktordnungen, um den unmittelbaren Verkehr der Konsumenten mit den Produzenten und Großhändlern zu erleichtern); die Anordnung der Ersichtlichmachung der Preise durch den Erlaß des Ministeriums des Innern vom 22. Juni 1915 (unter Hinweis auf § 52 der Gewerbeordnung) und durch die KaisV. vom 7. August 1915.

Einheitliche leitende Gesichtspunkte werden allerdings den ganzen Komplex von Vorkehrungen immer mehr durchdringen müssen. So entsteht vor unseren Augen ein zum größten Teil neuer, umfangreicher Zweig bedeutungsvollster öffentlicher Volkswirtschaftspolitik und der Wirtschaftswissenschaft erwächst die Aufgabe, die neuen Tatsachen theoretisch — analysierend und gruppierend, auch kritisch wertend — zu erfassen.

Nachträge.

Zu S. 383, Anmerkung 4. Mit Erl. des Ministeriums des Innern vom 14. November wurde die Errichtung von Preisprüfungskommissionen beratenden Charakters bei den politischen Landes- und Bezirksbehörden und in den Orten mit mehr als 10.000 Einwohnern angeordnet.

Zu S. 401, 491 und 494. Die Verordnung vom 16. November, betreffend die Regelung des Verkehrs mit Milch, enthält eine Reihe von Verboten der Verwendung von Milch zu jetzt weniger wichtigen Zwecken (zur Erzeugung von Schlagobers, Zuckerwaren, Farben usw.), sie beschränkt das Verfüttern von Milch und die Käseerzeugung, schafft die gesetzliche Grundlage für die Vorschreibung von „Milchkarten“ (zu Gunsten der Kinder, stillenden Mütter und Kranken) und für die Einschränkung der Milchverabreichung in Gastbetrieben; schließlich räumt sie den Behörden ein eigenartiges Milchrequisitionsrecht den Produzenten gegenüber ein.

Zu S. 426, 443 und 463. Mit Verordnung vom 8. November wurde eine an die Weisungen der Regierung gebundene Spirituszentrale, deren Organisation sich der des bisherigen Spirituskartells anschließt, geschaffen; ihr obliegt die Verteilung des gesamten Rohspiritus an die Spiritusraffinerien — zu festgesetztem Übernahmspreise — und die Obsorge für die Deckung des Bedarfs an raffiniertem und denaturiertem Spiritus. Für letzteren werden gleichzeitig Höchstpreise vorgesehen.

Zu S. 426, 433 und 440 u. f. Die Verordnung vom 29. November, betreffend Höchstpreise für Schweinefett, -speck und -fleisch, enthält für Fett und Rohspeck für den Verkehr der Erzeuger mit den Wiederverkäufern einen durch drei Monate fallenden Staffeltarif, ferner die Ermächtigung der Landesstellen zur Festsetzung von Erzeuger-Verkaufspreisen für geräucherten usw. Speck, von Kleinhandelspreisen für Fett und Speck und von Höchstpreisen für Schweinefleisch und Waren daraus. Durch diese Verordnung wurden zum erstenmale Höchstpreise einvernehmlich mit Ungarn normiert. Für den Fall der Überschreitung der Höchstpreise ist nicht nur dem Verkäufer, sondern jedem Strafe angedroht, der einen höheren Preis fordert, verspricht, leistet oder annimmt.

Zu S. 465. Durch Verordnung vom 20. Oktober werden die Schafwollvorräte für Kriegszwecke in Anspruch genommen; die Schafwollübernahmskommission im Handelsministerium entschädigt die Besitzer im Rahmen der festgesetzten Höchstpreise. Unterm 11. November wurde für bestimmte Baumwollmaterialien — neben neuen Verarbeitungs- und Veräusserungsverboten — die Verpflichtung der Vorratsbesitzer ausgesprochen, ihre Vorräte dem Kriegsministerium zu Handen der Baumwollzentrale zum Kauf anzubieten, beziehungsweise monatlich anzumelden.

Die Organisation der Verwaltung und die Verwaltungsreformbewegung in Preußen.

Von Professor Dr. **Josef Buzek.** (Schluß.)

V. Die lokale Selbstverwaltung auf dem Lande.

A. Allgemeiner Überblick. Die Organisation der örtlichen Selbstverwaltung auf dem flachen Lande wurde in Preußen in besonders hohem Maße von den sozialen und politischen Machtverhältnissen sowie von der historischen Entwicklung beeinflußt, sie ist also in den einzelnen Provinzen sehr verschieden. Zunächst ist hervorzuheben, daß die sieben östlichen Provinzen einen sehr starken Großgrundbesitz haben, dieser wußte es durchzusetzen, daß die Landgemeindeordnung für diese Provinzen vom 3. Juli 1891 an der Ausscheidung der selbständigen Gutsbezirke aus dem Verbande der Landgemeinden festhält. Die Zahl der Landgemeinden dieser Provinzen (ohne Posen) betrug 1910 19.266, die der Gutsbezirke nicht weniger als 12.601, die Bevölkerung der Landgemeinden betrug 8,953.000, die der Gutsbezirke 1,546.000 Seelen; auf eine Landgemeinde kamen also durchschnittlich nur 465, auf einen Gutsbezirk 123 Seelen. Bedeutend schwächere Gemeinden und viel volkreichere Gutsgebiete hatte die Provinz Posen, hier wohnten 1910 in den 3147 Landgemeinden 991.000, in den 1787 Gutsbezirken 387.000 Seelen, eine Landgemeinde zählte also durchschnittlich nur 315, ein Gutsgebiet 217 Einwohner. Schon daraus kann ermessen werden, wie sehr die Leistungsfähigkeit der Gemeinden durch die Ausscheidung der Gutsbezirke leidet. Um die Rittergutsbesitzer für den Verlust der gutsherrlichen Polizei zu entschädigen, wurden des weiteren in den östlichen Provinzen, mit Ausnahme Posens, durch die Kreisordnung vom Jahre 1872 behufs Verwaltung der Ortspolizei auf dem Lande Amtsbezirke

gebildet, die durchschnittlich 3 bis 4 Landgemeinden und 2 bis 3 Gutsbezirke umfassen, und in denen der Amtsvorsteher, d. h. praktisch in der Regel ein Großgrundbesitzer, die Ortspolizei zu verwalten hat. Die Kosten der Amtsverwaltung sind von den Gemeinden und Gutsbezirken des Amtsbezirkes zu tragen, der Amtsvorsteher übt sein Amt in der Regel ehrenamtlich aus, deswegen können die Amtsbezirke nicht groß sein, im ganzen gab es 1912 in den sechs östlichen Provinzen 5724 Amtsbezirke mit einer durchschnittlichen Bevölkerung von 1840 Seelen. Anders ist die Ortspolizeiverwaltung in Posen organisiert; hier wurde die gutsherrliche Polizei bereits nach dem polnischen Aufstande gegen Rußland vom Jahre 1830/31 den Rittergutsbesitzern entzogen, auf Grund der Kabinettsordre vom 10. Dezember 1836 steht hier die Ausübung der Ortspolizei in den Landgemeinden und in fast allen Gutsbezirken besonderen Distriktskommissaren als Gehilfen des Landrates zu. Die Distriktskommissare werden vom Oberpräsidenten ernannt und aus der Staatskasse besoldet; diese Besoldung beträgt gegenwärtig 2700 bis 5100 Mark jährlich, die gesamten persönlichen und sachlichen Kosten der Ortspolizeiverwaltung der Distriktskommissare betrugen 1913 1,279.300 Mark und wurden aus der Staatskasse bestritten. Gutsbezirke, in denen der Eigentümer auf das Recht der Ortspolizeiverwaltung nicht verzichtet hat, gehören nicht zum Amtssprengel der Distriktskommissare; innerhalb solcher Gutsbezirke ist der Gutsbesitzer der Ortspolizeiverwalter. Es sei jedoch bemerkt, daß es in Posen gegenwärtig nur 28 Dominialpolizeiverwaltungen gibt. Im ganzen gab es 1912 in Posen 179 Distrikte, der Sprengel eines Distriktskommissars zählt durchschnittlich zirka 7700 Seelen, ist also mehr als viermal so groß wie ein Amtsbezirk.

In der Rheinprovinz, Westfalen, Hessen-Nassau und Hannover hat der Rittergutsbesitz nie eine derartige politische Bedeutung erlangt, wie im Osten, auch ist hier der Großgrundbesitz unverhältnismäßig schwächer vertreten. Während der französischen Herrschaft wurden in diesen Provinzen sowohl in den Frankreich einverleibten Teilen, als auch in den Rheinbundstaaten die Vorrechte des ritterschaftlichen Besitzes beseitigt und auch die Einverleibung der Rittergüter in die Gemeinden durchgeführt. Nach 1815 wurde in der Rheinprovinz sowie in denjenigen Territorien,

welche heute den Regierungsbezirk Wiesbaden bilden, die Einverleibung der Rittergüter in die Gemeinden nicht rückgängig gemacht, daher gibt es hier keine selbständigen Gutsbezirke. In Westfalen wurde nach der Landgemeindeordnung vom Jahre 1841 die Ausscheidung landtagsfähiger Rittergüter, welche mit den Ortsgemeinden verbunden waren, auf Antrag des Gutsbesitzers oder der Gemeinde „mit Rücksicht auf ihre ursprünglichen Rechte" wieder zugelassen, auch noch gegenwärtig ist die Ausscheidung aller Güter, welche den Zwecken einer Gemeinde für sich allein genügen können, zugelassen. In der Praxis wurde und wird von dieser Fakultät sehr wenig Gebrauch gemacht; im Jahre 1910 gab es in Westfalen nur 22 Gutsbezirke mit nur 1734 Einwohnern (also durchschnittlich 79 per Gutsbezirk). Viel erheblicher ist die Zahl der Gutsbezirke im Regierungsbezirke Kassel; hier wurde nach 1866 jedes gemeindefreie Grundstück, welches geeignet war, als selbständiger Gutsbezirk aufrecht erhalten zu werden, als besonderer Gutsbezirk anerkannt. Neben 1322 Landgemeinden gab es hier 1910 278 Gutsbezirke; die Bevölkerung dieser Bezirke ist aber minimal, sie betrug bloß 9666 Seelen, d. h. durchschnittlich 35 per Gutsbezirk. Ähnlich stehen die Verhältnisse in Hannover, hier konnten und können bis jetzt nach dem Gesetze vom 28. April 1859 die Grundstücke großer Dominial-, Kloster- und sonstiger Güter und Höfe, wenn sie mit denen anderer Besitzer in der Gemeinde nicht im Gemenge liegen, wenn weiters von ihnen mindestens die Hälfte der Gemeindelasten getragen wird und außerdem die Vereinigung mit der Gemeinde „für eine gute Gemeindeverwaltung nicht zweckmäßig ist", von dem Anschlusse an eine Gemeinde ausgenommen, bzw. aus der Gemeinde, der sie einverleibt sind, wieder ausgeschieden werden. Im Jahre 1910 gab es in Hannover außer 3999 Landgemeinden 333 Gutsbezirke mit nur 15.804 Einwohnern (47 per Gutsbezirk); fast die Hälfte dieser Gutsbezirke entfällt auf fiskalische Forstbezirke, außerdem kommt noch ein erheblicher Teil auf sonstige fiskalische und städtische Besitzungen oder Klostergüter, so daß nur eine verhältnismäßig geringe Anzahl privater Gutsbesitzer für ihren Besitz kommunale Selbständigkeit besitzt.

Was die Verfassung der Landgemeinden und der Ortspolizeiverwaltung anbelangt, so bestehen zunächst zwischen Rheinland

und Westfalen einerseits, zwischen Hannover und Hessen-Nassau anderseits, sodann aber auch unter den einzelnen dieser Provinzen erhebliche Unterschiede. Was die Fläche der Landgemeinden anbelangt, so sind im Rheinlande und insbesondere in Hessen-Nassau die Gemeinden durchschnittlich kleiner, in Westfalen größer als in Hannover und in den östlichen Provinzen. In Bezug auf die Zahl der Einwohner genügt es darauf hinzuweisen, daß im Jahre 1910 die Landgemeinden in Hannover durchschnittlich 438, im Regierungsbezirke Kassel 460, im Regierungsbezirke Wiesbaden 581 Seelen zählten, dagegen im Rheinlande 1034, in Westfalen gar 1593. In Hannover und Hessen-Nassau haben also die Landgemeinden durschnittlich ebensoviele Einwohner, wie in den sechs östlichen Provinzen, dagegen in den industriellen Provinzen Westfalen und Rheinland erheblich mehr. In jeder der vier Provinzen gilt eine besondere Landgemeindeordnung; jüngsten Datums ist die für Hessen-Nassau vom 4. August 1897, sie unterscheidet sich von der für die östlichen Provinzen hauptsächlich dadurch, daß der Bürgermeister (so heißt in Hessen-Nassau jeder Gemeindevorsteher) auch die Ortspolizei zu verwalten hat. In Hannover gilt noch das hannoversche Gesetz, die Landgemeinden betreffend, vom 28. April 1859; im allgemeinen kommt die hannoversche Verfassung der ländlichen Lokalverwaltung noch am nächsten der in den östlichen Provinzen bestehenden, doch ist hervorzuheben, daß sie in einer Reihe sehr wesentlicher Punkte von der in allen anderen Provinzen erheblich abweicht. So ist Hannover die einzige preußische Provinz, in welcher das Gemeindewahlrecht in erster Linie noch immer auf dem Ortsherkommen beruht, nur dort, wo eine gültige Stimmordnung nicht besteht, haben als Stimmberechtigte alle zu den Gemeindesteuern herangezogenen Personen zu gelten, welche ein Gut, einen Hof oder ein Wohnhaus eigentümlich oder nießbräuchlich besitzen oder in der Gemeinde wohnen, unbescholten sind und einen eigenen Haushalt besitzen. Des weiteren ist Hannover die einzige Provinz, in der als beschließendes Organ der Gemeinde grundsätzlich die aus allen Stimmberechtigten bestehende Gemeindeversammlung zu fungieren hat, die Bildung einer von den Stimmberechtigten gewählten Gemeindevertretung (Gemeindeausschuß oder Gemeinderat genannt), die an Stelle der Gemeindeversammlung

zu treten hätte, ist nur in größeren Gemeinden zulässig, überdies kann der Gemeindeausschuß durch Gemeindebeschluß wieder beseitigt werden, und auch dort, wo er besteht, können gewisse Gegenstände der Beschlußfassung der Gemeindeversammlung vorbehalten werden. Zur Regelung des Stimmrechtes in der Gemeindeversammlung oder bei der Wahl des Gemeindeausschusses werden die Stimmberechtigten in Klassen (etwa spannfähige Bauern, nicht spannfähige Bauern, Häusler, nicht Ansässige usw.) eingeteilt; das Stimmrecht der Mitglieder der einzelnen Klassen bemißt sich nach der Konkurrenz zu den Gemeindelasten und dem Interesse an den Gemeindeangelegenheiten, jedoch soll regelmäßig das Stimmgewicht der Grundbesitzer mit zwei und mehr Pferden überwiegen, nie darf die Stimmenzahl der nicht Ansässigen ein Drittel derjenigen der Grundbesitzer übersteigen. Steuerträger, die die Hälfte oder mehr von allen Gemeindelasten tragen, dürfen nie mehr als die Hälfte der Stimmen sämtlicher Gemeindemitglieder führen. Wenngleich also Hannover als einzige preußische Provinz kein Dreiklassenwahlrecht in den Landgemeinden kennt, so überwiegen doch in den Gemeindeversammlungen die Stimmen der reicheren Bauern oder Gutsbesitzer. Hervorzuheben ist, daß der Wirkungskreis der Gemeindeversammlung (bzw. des Gemeindeausschusses) sich in Hannover auf die im Gesetze erschöpfend aufgezählten Angelegenheiten beschränkt; im übrigen hat die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch den Gemeindevorsteher zu geschehen. Abweichend von anderen Provinzen sind alle Gemeindebeamten von der Gemeindeversammlung, bzw. vom Gemeindeausschusse zu wählen, dafür bedarf hier die Wahl solcher Beamten der Bestätigung durch den Landrat. Die Haupteigentümlichkeit der ländlichen Verfassung Hannovers beruht aber darauf, daß hier die unmittelbare Verwaltung der Ortspolizei dem Landrate übertragen ist, nur einzelne Zweige der Ortspolizei sind dem Gemeindevorsteher unmittelbar übertragen. Es muß erwähnt werden, daß der zwischen Hessen-Nassau und Hannover in Bezug auf die Ortspolizeiverwaltung bestehende Unterschied in der Praxis nicht so groß ist, wie es aus dem Wortlaut der Gesetze hervorgehen würde; in Wirklichkeit bedienen sich nämlich die Landräte in Hannover bei Verwaltung der Ortspolizei in ausgedehntem Maße der Mitwirkung der Gemeindevorsteher, während in Hessen-Nassau der

Landrat die Ortspolizeiverwaltung des Bürgermeisters auch in vielen Einzelheiten leitet. Jedenfalls müssen nicht bloß in Honnover, sondern auch in Hessen-Nassau die Kreise viel kleiner sein, als in den übrigen Provinzen, wo der Landrat nur die allgemeine Aufsicht über die Ortspolizeiverwaltung der Amtsvorsteher, der Distriktskommissare (Posen), der Amtmänner (Westfalen) und der Landbürgermeister (Rheinprovinz) führt. So kommen denn auf einen Landkreis in Hannover 1910 durchschnittlich nur 25.600 ländliche Einwohner, in Hessen-Nassau 30.500, dagegen in den sieben östlichen Provinzen 45.900, im Rheinlande 53.200, in Westfalen 61.300.

Die größten Abweichungen von dem in den östlichen Provinzen bestehenden Typus der ländlichen Verwaltungsorganisation weisen Westfalen und die Rheinprovinz auf; hier haben sich nämlich im Anschlusse an die französische Gemeindegesetzgebung Samtgemeinden entwickelt, die in Westfalen Ämter, in der Rheinprovinz Landbürgermeistereien heißen und die Grundlage der kommunalen Verfassung des flachen Landes bilden. Auf Grund der jetzt noch — allerdings mit vielen Abänderungen — geltenden rheinischen Landgemeindeordnung vom 23. Juli 1845 ist die ganze Provinz, mit Ausnahme der Städte, in Bürgermeistereien geteilt; in der Regel sind mehrere Landgemeinden zu einer Bürgermeisterei vereinigt, doch kann diese auch aus einer Gemeinde bestehen, wenn diese von dem Umfange ist, um den Zwecken einer Bürgermeisterei für sich allein zu genügen. Ebenso haben auf Grund der westfälischen Gemeindeordnung vom 19. März 1856 mehrere Landgemeinden, bzw. Gutsbezirke ein Amt zu bilden, doch kann das Amt auch aus einer Gemeinde (bzw. aus einem Gutsbezirk) bestehen. Im Jahre 1912 gab es in der Rheinprovinz 658 Landbürgermeistereien, durchschnittlich entfielen auf eine Bürgermeisterei 4 bis 5 Gemeinden und (1910) 4838 Einwohner. Viel größer waren die westfälischen Ämter, hier waren die 1463 Landgemeinden und 22 Gutsbezirke in 264 Ämter vereinigt, ein Amt zählte durchschnittlich 8832 Einwohner. Sowohl die Bürgermeisterei, wie das Amt bilden nicht bloß einen Verwaltungsbezirk für die Ortspolizeiverwaltung, sondern auch einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde für solche Angelegenheiten, welche für alle zur Samtgemeinde gehörigen Gemeinden ein

gemeinschaftliches Interesse haben. Während aber, soweit nicht gesetzliche Vorschriften Platz greifen, die rheinische Bürgermeistereiversammlung ohne Rücksicht auf die Einzelgemeinden darüber beschließt, welche gemeinschaftlichen Angelegenheiten Gegenstand des Bürgermeistereikommunalverbandes sein sollen, ist in Westfalen zu einem derartigen Beschluß der Amtsversammlung die Zustimmung der Gemeinden und der Besitzer der selbständigen Gutsbezirke erforderlich, wenn eine Angelegenheit bisher nicht zu den Gegenständen der Amtskommunalverwaltung gehört hat. Auch sonst ist die Bürgermeisterei viel zentralistischer und viel bureaukratischer organisiert wie das Amt. In der Rheinprovinz liegt der Schwerpunkt der Verwaltung sowohl für die Einzelgemeinde, wie für die Bürgermeisterei bei dem Bürgermeister, dieser hat nicht bloß die Ortspolizei und die Kommunalangelegenheiten der Samtgemeinde, sondern auch die Gemeindeangelegenheiten der Einzelgemeinden zu verwalten, die Gemeindevorsteher sind nur das Hilfsorgan des Bürgermeisters für die Verwaltung der Ortspolizei- und der Gemeindesachen; das Etats-, Kassen- und Rechnungswesen der Einzelgemeinden darf ihnen nicht übertragen werden. Dem Bürgermeister zur Seite steht für die Gemeinde der Gemeinderat (Schöffenrat), für die Bürgermeisterei die Bürgermeistereiversammlung; die Beschlüsse beider Körperschaften sind jedoch nur in denjenigen Angelegenheiten, welche das besondere Interesse der Gemeinde und der Gemeindeverwaltung betreffen, entscheidend, soweit es sich dagegen um die Erfüllung von Pflichten der Gemeinde gegen den Staat und gegen Privatpersonen handelt, (z. B. um Anlage und Unterhaltung von Polizei- und Armenanstalten und Angelegenheiten der Kirchen, Schulen, frommen Stiftungen u. dgl.), hat der Beschluß lediglich die Bedeutung eines Gutachtens. Den Etat für die Gemeinde und für die Bürgermeisterei hat der Bürgermeister aufzustellen; er hat auch, nachdem der Etat vom Gemeinderat, bzw. von der Bürgermeistereiversammlung beschlossen worden war, innerhalb der Grenzen des Etats selbständig zu verfügen.

In Westfalen ist die Stellung des Amtmannes sowohl zur Amtsversammlung, als auch zum Gemeindevorsteher und der Gemeindeversammlung eine wesentlich andere. Zwar ist dem Amtmann ebenso wie dem Bürgermeister die Verwaltung der Orts-

polizei im Amte und die der Amtskommunalangelegenheiten übertragen; in beiden Beziehungen ist auch hier der Gemeindevorsteher nur das Organ des Amtmannes, dagegen hat der Gemeindevorsteher in Westfalen die Gemeindekommunalangelegenheiten im allgemeinen selbständig zu verwalten. Dem Amtmann steht in diesen Angelegenheiten nur die Aufsicht über die Gemeindeverwaltung zu, nur einzelne Gemeindeangelegenheiten hat er teils allein, teils unter Mitwirkung des Gemeindevorstehers zu erledigen. So wird der Haushaltsetat der Gemeinde vom Gemeindevorsteher in Gemeinschaft mit dem Amtmann entworfen, die Jahresrechnung des Gemeindeeinnehmers ist vom Gemeindevorsteher und dem Amtmann zu revidieren, der Gemeindevorsteher unter Mitwirkung des Amtmannes hat die Einkünfte der Gemeinde zu verwalten, die Einnahmen und Ausgaben anzuweisen und das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen. Der Amtmann führt in der Amtsversammlung, der Gemeindevorsteher in der Gemeindeversammlung den Vorsitz, doch kann der Amtmann auch in der Gemeindeversammlung den Vorsitz übernehmen (bei Beratung über den Etat und die Rechnungen muß er es tun), es gebührt ihm dann bei Stimmengleichheit die entscheidende Stimme. Die Gemeinde-, respektive die Amtsversammlung hat in allen Gemeindeangelegenheiten, die durch das Gesetz nicht ausschließlich dem Gemeindevorsteher, respektive Amtmann überwiesen sind, entscheidende Stimme (also nie eine beratende), nur müssen alle Beschlüsse der Gemeinde- und der Amtsversammlung, in denen der Amtmann nicht selbst den Vorsitz geführt hat, dem Amtmann vor der Ausführung vorgelegt werden; dieser kann sie binnen acht Tagen beanständen, wenn er erachtet, daß der Beschluß wegen Kompetenzüberschreitung oder aus anderen Gründen rechtswidrig ist, oder das Staatswohl oder das Gemeindeinteresse verletzt; erfolgte die Beanständung wegen Rechtswidrigkeit, dann steht der Gemeinde- (Amts-)versammlung selbstverständlich die Verwaltungsklage beim Kreisausschusse zu, sonst gebührt die Entscheidung der Meinungsverschiedenheit zwischen Amtmann und Gemeinde-, bzw. Amtsversammlung dem Kreisausschusse. — Im übrigen bestehen zwischen der Gemeindeverfassung Westfalens und der der Rheinprovinz keine erheblicheren Unterschiede, in beiden Provinzen sind die Beiträge zu den Bedürfnissen der Bürgermeisterei, bzw. des Amtes

von den Gemeinden als solchen, und zwar nach Maßgabe der direkten Staatssteuern, aufzubringen; in beiden wird der Gemeindevorsteher und dessen Stellvertreter von dem Gemeinderate (Gemeindeversammlung) auf sechs Jahre aus der Zahl der stimmberechtigten Gemeindemitglieder gewählt und bedarf der Bestätigung durch den Landrat, die nur mit Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden kann. Der Gemeinderat in der Rheinprovinz, die Gemeindeversammlung in Westfalen besteht in den Gemeinden, in denen die Zahl der stimmberechtigten Gemeindeglieder nicht mehr als 18 beträgt, aus allen Stimmberechtigten, andernfalls wählen die Stimmberechtigten nach dem Dreiklassenwahlsystem Gemeindeverordnete; außer den Verordneten haben in der Rheinprovinz mit einem Wohnhaus angesessene Grundeigentümer, welche von ihrem in der Gemeinde gelegenen Grundbesitz wenigstens 150 Mark Grund- und Gebäudesteuer zahlen, im Gemeinderate eine Virilstimme. Die Hälfte der Gemeindeverordneten in der Rheinprovinz, zwei Drittel in Westfalen müssen aus Grundbesitzern bestehen. Die Amtsversammlung ist in denjenigen Ämtern, die ausnahmsweise nur aus einer Gemeinde bestehen, von der Gemeindeversammlung nicht verschieden, in den übrigen Ämtern besteht sie unter Vorsitz des Amtmannes aus den Gemeinde- und Gutsvorstehern der zum Amte gehörigen Gemeinden, respektive Gutsbezirke, sowie aus Abgeordneten, von denen aus jeder Gemeinde mindestens einer von der Gemeindeversammlung zu wählen ist. Ebenso ist die Bürgermeistereiversammlung zusammengesetzt; selbstverständlich fehlen hier die Gutsvorsteher, dagegen sind hier die eine Virilstimme im Gemeinderate führenden großen Grundbesitzer auch geborene Mitglieder der Bürgermeistereiversammlung. Der Bürgermeister, bzw. Amtmann und dessen Stellvertreter (Beigeordnete genannt) werden von dem Oberpräsidenten ernannt, und zwar der Bürgermeister, bzw. Amtmann auf Lebenszeit, die Beigeordneten auf sechs Jahre. Die Ernennung hat auf Grund von Vorschlägen des Kreisausschusses, welche dieser nach Anhörung der Bürgermeisterei- (Amts-) Versammlung zu machen hat, zu erfolgen. Falls der Oberpräsident den sämtlichen Vorschlägen des Kreisausschusses keine Folge geben will, bedarf er der Zustimmung des Provinzialrates. Lehnt dieser die Zustimmung ab, so kann dieselbe auf Antrag des Oberpräsidenten durch den

Minister des Innern ergänzt werden. Hervorzuheben ist, daß nach der ausdrücklichen Vorschrift des Gesetzes zum Amte des Bürgermeisters, bzw. Amtmannes an erster Stelle angesehene Personen in dem Bürgermeisterei- (Amts-) Bezirk, insbesondere größere Grundbesitzer, zu berufen sind, und zwar wenn möglich solche, welche das Amt als ein unentgeltlich zu verwaltendes Ehrenamt zu übernehmen in der Lage sind. Ein Bürgermeister (Amtmann) mit Besoldung darf nur angestellt werden, wenn ein geeigneter Ehrenbürgermeister (Ehrenamtmann) nicht zu gewinnen ist. Da dies die Regel ist, fungieren als Bürgermeister, bzw. Amtmänner in den allermeisten Fällen besoldete Berufsbeamte. Dies ist einer der Gründe, warum in den übrigen Provinzen die Bildung von Samtgemeinden nach dem rheinisch-westfälischen Muster zurückgewiesen wurde.

In Bezug auf die sozialen Verhältnisse auf dem Lande steht Schleswig-Holstein etwa in der Mitte zwischen den östlichen und den westlichen Provinzen Preußens, der westliche Teil dieser Provinz hat einen ebenso kräftigen Bauernstand wie Nordwestdeutschland, der östliche, früher slavische Teil hat einen mächtigen Adel, der sich die Ausübung der gutsherrlichen Polizei bis zum Jahre 1888 zu wahren wußte. Durch die schleswig-holsteinsche Kreisordnung vom 26. Mai 1888 und durch die Landgemeindeordnung vom 4. Juli 1892 wurde in Schleswig-Holstein die lokale Selbstverwaltung des flachen Landes ebenso organisiert, wie in den östlichen Provinzen Preußens; die Ortspolizei wird also auch hier von zumeist ehrenamtlichen Amtsvorstehern ausgeübt. Die schleswig-holsteinsche Landgemeindeordnug stimmt mit der östlichen Landgemeindeordnung zumeist wörtlich überein; der Hauptunterschied ergibt sich daraus, daß in den drei Bauernkreisen Husum, Norder- und Süderdithmarschen die dort von altersher existierenden Kirchspielsgemeinden als Samtgemeinden aufrecht erhalten wurden (die Ortsgemeinden heißen in diesen Kreisen Dorf- oder Bauerschaften). Nach der Volkszählung vom Jahre 1910 gab es in Schleswig-Holstein 1685 Landgemeinden mit 767.691 Einwohnern und 347 Gutsbezirke mit 75.594 Einwohnern; die Zahl der Amtsbezirke betrug 1912 450, durchschnittlich zählte also eine Landgemeinde 456, ein Gutsbezirk 218, ein Amtsbezirk 1874 Seelen. Auch in dieser Beziehung haben also die Verhältnisse in Schleswig-Holstein eine große Ähnlichkeit mit den in den östlichen Provinzen.

B. Das Recht der Landgemeinden, Gutsbezirke usw. auf ihr Territorium, und die Zweckverbände. Streitigkeiten über die bestehenden Grenzen der ländlichen Gemeinden und der Gutsbezirke sowie über die Eigenschaft einer Ortschaft als Gemeinde oder eines Gutes als Gutsbezirkes unterliegen in allen Provinzen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren, wofür in erster Instanz der Kreisausschuß zuständig ist; bevor die Sache in diesem Verfahren rechtskräftig entschieden wird, kann der Kreisausschuß im Beschlußverfahren, sofern es das öffentliche Interesse erheischt, eine vorläufige Entscheidung fällen. Die Abänderung der Zusammensetzung der Amtsbezirke, der westfälichen Ämter und der rheinischen Bürgermeistereien hat durch den Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse nach vorheriger Anhörung der Beteiligten und des Kreistages zu erfolgen. Während also die Abänderung der Zusammensetzung der erwähnten Ortspolizeibezirke und der Sammtgemeinden nur mit Zustimmung eines Selbstverwaltungsorganes geschehen kann, hat sich die Regierung allein das letzte Wort dann vorbehalten, wenn es sich um die Einverleibung bestehender Gemeinden und Gutsbezirke in andere Gemeinden, bzw. Gutsbezirke, oder um die Änderung der Grenzen zwischen Gemeinden, bzw. Gutsbezirken handelt. Maßgebend hiefür war die große Zahl von Landgemeinden und Gutsbezirken, die — sei es wegen ihrer Kleinheit, sei es wegen geringer Leistungsfähigkeit der Steuerträger oder weil die zur Gemeinde gehörigen Grundstücke mit den Grundstücken eines Gutsbezirkes oder einer anderen Gemeinde im Gemenge lagen — ihren öffentlichrechtlichen Aufgaben nicht gewachsen waren, bzw. sind. Die Möglichkeit, daß insbesondere Gutsbezirke in großer Anzahl Landgemeinden einverleibt werden könnten, begegnete einem entschiedenen Widerwillen bei der konservativen Partei, und so erklärt es sich, daß über die Änderung von Gemeinde- (Gutsbezirks-) grenzen und über die Einverleibung von ganzen Gemeinden (Gutsbezirken) in den Provinzen mit zahlreicheren Gutsbezirken andere Bestimmungen gelten, als in den Provinzen mit keinen oder nur wenigen Gutsbezirken. Während z. B. die rheinische Gemeindeordnung kurz bestimmt, daß Veränderungen in den Gemeindeverbänden nur mit königlicher Genehmigung und nur nach Anhörung der beteiligten Gemeinden vorgenommen werden können,

unterscheiden die in den östlichen Provinzen, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau geltenden Landgemeindeordnungen der Neunzigerjahre folgende drei Fälle.

a) Wenn die beteiligten Gemeinden (Besitzer des Gutsbezirkes) hiemit einverstanden sind, können Landgemeinden (Gutsbezirke) mit anderen Gemeinden (Gutsbezirken) nach Anhörung des Kreisausschusses mit königlicher Genehmigung vereinigt werden. Die Abtrennung einzelner Teile von einem Gemeinde- oder Gutsbezirke und deren Vereinigung mit einem anderen Gemeinde- oder Gutsbezirk erfolgt durch Beschluß des Kreisausschusses; hier ist aber nicht bloß die Einwilligung der Beteiligten Gemeinden, respektive Besitzer des Gutsbezirkes, sondern auch die Einwilligung der Besitzer der betreffenden Grundstücke erforderlich. Gegen den Widerspruch auch nur eines Beteiligten können Landgemeinden (Gutsbezirke) einverleibt, bzw. die Gemeinde- (Gutsbezirks-) grenzen nur dann geändert werden, wenn es das öffentliche Interesse erheischt. In diesem Falle stehen der Regierung zwei Wege offen:

b) Landgemeinden und Gutsbezirke, welche ihre öffentlichrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen außerstande sind, können ohne weitere Formalitäten durch königliche Anordnung aufgelöst werden; in diesem Falle sind die zur aufgelösten Gemeinde (Gutsbezirk) gehörenden Grundstücke durch Beschluß des Kreisausschusses anderen Gemeinden (Gutsbezirken) zuzuschlagen.

c) Wenn Landgemeinden oder Gutsbezirke ihre öffentlichrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen außerstande sind (bei Beurteilung dieser Frage sind hier Subventionen, welche Gemeinden [Gutsbezirken] vom Staate oder größeren Kommunalverbänden zustehen, nicht als bestimmend zu betrachten), oder wenn die Zersplitterung eines Gutsbezirkes oder die Bildung von Kolonien in einem Gutsbezirke die Abtrennung einzelner Teile desselben oder dessen Umwandlung in eine Landgemeinde oder dessen Zuschlagung zu einer oder mehreren Landgemeinden notwendig macht, endlich wenn infolge örtlich verbundener Lage mehrerer Landgemeinden oder von Gutsbezirken oder Teilen derselben mit Landgemeinden ein erheblicher Widerstreit der kommunalen Interessen entstanden ist, dessen Ausgleichung auch durch Bildung von Zweckverbänden nicht zu erreichen ist, kann auch gegen

den Willen der Beteiligten eine Eingemeindung, bzw. Änderung der Gemeinde (Gutsbezirksgrenzen) in folgender Weise durchgeführt werden. In erster Instanz hat über die Sache der Kreisausschuß im Beschlußverfahren zu entscheiden, gegen den Beschluß desselben steht dem Landrat und den Beteiligten die Beschwerde beim Bezirksausschusse zu; gegen den Beschluß des Bezirksausschusses können sowohl die Beteiligten als der Regierungspräsident eine weitere Beschwerde beim Provinzialrat erheben. Erachtet der Oberpräsident das öffentliche Interesse durch den Beschluß der Provinzialrates für gefährdet, so steht ihm die Beschwerde an das Staatsministerium offen; dieses entscheidet endgültig, hat aber seinen Beschluß mit Gründen zu versehen und einen königlichen Erlaß zu erwirken, wenn Gutsbezirke in Landgemeinden oder Landgemeinden in Gutsbezirke umgewandelt werden sollen, bzw. wenn aus den von Gemeinden (Gutsbezirken) abgetrennten Grundstücken eine neue Gemeinde (bzw. ein neuer Gutsbezirk) gebildet werden soll. Wird eine leistungsunfähige Gemeinde einem leistungsfähigen Gutsbezirk zugelegt, so bleibt letzterer als solcher bestehen, sofern der Gutsbesitzer dies beantragt.

Mag auch auf Grund der obigen Bestimmungen die Eingemeindung in der Regel einen langwierigen Weg erfordern, mögen auch im Osten die im Provinzialrate, im Bezirks- und Kreisausschusse gewöhnlich dominierenden Großgrundbesitzer in vielen Fällen sich vom Interesse ihrer Standesgenossen leiten lassen, so muß doch zugegeben werden, daß die Verwaltungsbehörden mit den leistungsunfähigen Gemeinden und Gutsbezirken in ganz erheblichem Umfange aufgeräumt haben. In den sieben östlichen Provinzen wurde in den 20 Jahren seit Inkrafttreten der Landgemeindeordnung (vom 1. April 1892 bis 31. März 1912) — ganz abgesehen von den Einverleibungen in Stadtgemeinden — nicht weniger als 1041 Landgemeinden und 1029 Gutsbezirke aufgehoben. Im besonderen wurden 750 Landgemeinden mit anderen Landgemeinden und 203 mit Gutsbezirken vereinigt, 35 Landgemeinden wurden in Gutsbezirke umgewandelt und 53 in mehrere Teile zerschlagen und anderen Gemeindeeinheiten einverleibt. Von den Gutsbezirken wurden 462 mit Landgemeinden, 185 mit Gutsbezirken vereinigt, 350 in Landgemeinden umgewandelt und 32 in mehrere Teile zer-

legt und anderen Gemeindeeinheiten zugeschlagen. Neugebildet aus Teilen von Gemeinden (Gutsbezirken) oder aus den in vielen Provinzen bis 1891 recht häufigen kommunalfreien Grundstücken wurden in derselben Zeit 130 Landgemeinden und 381 Gutsbezirke. Wir fügen bei, daß in diesen sieben Provinzen 1910 22.413 Landgemeinden und 14.388 Gutsbezirke gezählt wurden.

Die Eingemeindung wird oft durch die Bildung von Zweckverbänden überflüssig; solche Verbände bestehen zumal auf dem Gebiete der Volksschule und dem der Armenpflege, also zur Erfüllung der die Gemeinden finanziell am schwersten belastenden Aufgaben. Was zunächst die Gesamtschulverbände anbelangt, so sei bemerkt, daß auf Grund des Volksschulunterhaltungsgesetzes vom 28. Juli 1906 in allen Provinzen, mit Ausnahme Posens und Westpreußens, die Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen Aufgabe der Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke ist. Da die Erfahrung lehrte, daß eine sehr große Zahl der Gemeinden und Gutsbezirke — trotz der bereits oben dargestellten Beteiligung des Staates an der Aufbringung der Kosten — den notwendigen Schulaufwand nicht leisten kann, ermächtigte das Gesetz die Regierungen, Gesamtschulverbände aus mehreren Gemeinden, bzw. Gutsbezirken, bzw. aus Teilen von Gemeinden und Gutsbezirken zu bilden. In diesen Gesamtschulverbänden hat die Verteilung der Volksschullasten auf die den Verband bildenden Gemeinden (Gutsbezirke) zur einen Hälfte nach Verhältnis der Zahl der die Schule des Verbandes aus den betreffenden Gemeinden (Gutsbezirken) besuchenden Kinder, zur anderen Hälfte nach dem Verhältnisse des Steuersolls dieser Gemeinden (Gutsbezirke), welches der Kreisbesteuerung zu Grunde zu legen ist, zu erfolgen; hervorzuheben ist, daß hiebei die Grund- und Gebäudesteuer nur zur Hälfte ihrer umlagefähigen Höhe, dagegen die fingierten Normalsteuersätze voll zur Anrechnung kommen, was eine wesentliche Entlastung rein agrarischer Gemeinden zur Folge hat. Die Gemeinden haben den auf sie entfallenden Schulaufwand aus ihren allgemeinen Mitteln zu tragen, eine Ausschreibung besonderer Schulsteuern ist also unstatthaft. In den Gutsbezirken werden die Schullasten vom Gutsbesitzer getragen, steht jedoch ein Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentume des Gutsbesitzers oder steht innerhalb des Gutsbezirkes

einer anderen Person ein Erbbaurecht zu oder wohnen im Gutsbezirke Steuerpflichtige, die nicht in einem Lohn- oder Dienstverhältnisse zum Gutsbesitzer stehen, dann können auf Antrag des Gutsbesitzers durch ein Ortsstatut zu den Schullasten außer dem Gutsbesitzer noch andere im Gutsbezirke wohnende Steuerpflichtige herangezogen werden, ihre Beitragspflicht und das Verfahren ist nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom Jahre 1893 im Statute genau zu regeln; das Statut ist nach Anhörung der Beteiligten vom Kreisausschusse zu erlassen und bedarf der Bestätigung durch den Bezirksausschuß. — Städte mit mehr als 25 Schulstellen dürfen mit anderen Gemeinden (Gutsbezirken) zu Gesamtschulverbänden nur mit Einwilligung aller beteiligten Gemeinden (Gutsbezirke), also vor allem mit Einwilligung der Stadt selber, vereinigt werden; in allen anderen Fällen darf die zur Bildung des Verbandes als Regel vorgeschriebene Einwilligung der beteiligten Gemeinden (Gutsbezirke) durch einen zustimmenden Beschluß des Kreisausschusses, und — sofern eine Stadt beteiligt ist — des Bezirksausschusses ersetzt werden. Gegen den Beschluß des Kreisausschusses oder des Bezirksausschusses steht sowohl den Beteiligten als auch der Schulaufsichtsbehörde (d. h. der Regierung) die Beschwerde an den Provinzialrat zu. In ganz Preußen, mit Ausnahme von Westpreußen und Posen, gab es 1910 1090 Städte, 30.776 Landgemeinden und 12.420 Gutsbezirke, zusammen also 44.286 kommunale Einheiten. Davon bildeten nach den von Löning im Jahrbuch des öffentlichen Rechtes, Band III, 1909, veröffentlichten Ziffern 819 Städte, 12.224 Landgemeinden und 855 Gutsbezirke je einen Eigenschulverband, wobei aber zu bemerken ist, daß 38 Städte, 400 Landgemeinden und 124 Gutsbezirke wohl für sich einen Eigenschulverband bildeten, zu gleicher Zeit aber Gesamtschulverbänden, sei es mit einem Teile des Gemeindebezirkes, sei es in der Weise angehörten, daß die im Gemeindebezirk einheimischen Kinder einer bestimmten Konfession einem Gesamtschulverbande überwiesen wurden. Außer den ausgewiesenen 13.898 Eigenschulverbänden gab es 12.071 Gesamtschulverbände, die zusammen das ganze Gebiet von 30.388 kommunalen Einheiten (18.552 Landgemeinden, 11.565 Gutsbezirke und 271 Städte) und Teile der ausgewiesenen 562 kommunalen Einheiten umfaßten. Von den 12.071 Gesamt-

schulverbänden waren 87 aus Städten, Landgemeinden und Gutsbezirken, 62 aus Städten und Landgemeinden, 75 aus Städten und Gutsbezirken, 2908 aus mehreren Landgemeinden, 426 aus mehreren Gutsbezirken, die meisten, nämlich 8513, aus Landgemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt. 1 Stadt, 1397 Landgemeinden und 1426 Gutsbezirke gehörten mehreren Gesamtschulverbänden an. In der Rheinprovinz und in Westfalen sind 21 Landbürgermeistereien und Ämter, die schon vorher vielfach die Schullasten auf ihren Etat übernommen haben, zu Gesamtschulverbänden erklärt worden.

In Westpreußen und Posen trat das Gesetz vom Jahre 1906 nicht in Kraft, hier gelten weiter die früheren Gesetze, d. h. in Westpreußen die Schulordnung vom 11. Dezember 1845, in Posen A. L. R., II. Teil, Titel 12. Nach der Schulordnung vom Jahre 1845 hat in Westpreußen die Gemeinde die Volksschullasten zu tragen, die Besitzer der ehemaligen Dominien sind verpflichtet, die Baumaterialien zum Schulbau zu liefern. Alle Besitzer selbständiger Gutsbezirke sollen für die im Gutsbezirke wohnenden Schulkinder besondere Schulen errichten oder ihre Einschulung in benachbarte Gemeinden veranlassen; in beiden Fällen sind die Kosten in erster Linie von den Einwohnern des Gutsbezirkes zu tragen, erst wenn diese dazu unvermögend wären, darf die Regierung bestimmen, welchen Teil der Kosten statt der Einwohner der Gutsbesitzer zu tragen hat. In Posen haben die Volksschullasten, insofern diese nicht von der Gemeinde übernommen wurden, die Schulsozietäten zu tragen; die Städte in städtischen Gemeinden, die Schulpatrone (d. h. in der Regel die Besitzer der ehemaligen Dominien) auf dem Lande sind nur zur Lieferung der zum Schulbau, respektive zu Reparaturen notwendigen Materialien verpflichtet, aber auch dies nur dann, wenn die betreffenden Materialien in genügender Menge auf den betreffenden Gütern vorhanden sind. Die von der Schulsozietät aufzubringenden Kosten sind auf die einzelnen „Hausväter" zu repartieren; als Hausväter sind ohne Rücksicht auf Geschlecht, Familienstand und Kinderzahl alle im Sprengel der Sozietät wohnenden physischen Personen mit einem eigenen Einkommen, also z. B. auch Knechte, Dienstmädchen usw. zu betrachten. Nur der Schulpatron, d. h. in der Regel die vermögendste Person, ist nicht „Hausvater", er hat also zu den Lasten

der Schulsozietät nichts beizutragen. Wenn in der Gemeinde zwei oder mehrere konfessionelle Schulen bestehen, ist jeder „Hausvater“ nur zur Unterhaltung der Schule seiner Konfession beizusteuern verpflichtet. Auf Grund dieser Bestimmungen wurden in Posen im Jahre 1906 866 Schulen von den Gemeinden, 843 Schulen von evangelischen, 994 Schulen von katholischen, 43 Schulen von jüdischen und 110 Schulen von interkonfessionellen Schulsozietäten erhalten; etwa zwei Drittel der Schulden werden also von jeder Konfession für sich unterhalten. Nun ist aber die katholische (d. h. fast immer polnische) Bevölkerung durchschnittlich viel ärmer und zugleich kinderreicher als die evangelische (d. h. fast immer deutsche) und jüdische Bevölkerung; die Folge ist, daß die katholischen Schulsozietäten zirka zweimal so hohe Schulsteuern erheben müssen, als die evangelischen und jüdischen, und trotzdem ohne Hilfe des Staates nicht im stande sind, den Schulaufwand zu tragen. So erhob z. B. die katholische Schulsozietät in Gnesen im Jahre 1912 zur Staatseinkommensteuer 125%ige Zuschläge und besteuerte auch die Einkommen von 275 bis 900 Mark; die evangelische und die jüdische Schulsozietät erhob nur 50%ige Zuschläge und besteuerte erst die Einkommen von 420 Mark an. Die Schulsteuern der katholischen Sozietät in Krotoschin betrugen 100% der Staatseinkommensteuer und 50% der staatlich veranlagten Realsteuern, die der evangelischen nur 50%, bzw. 25%. In Ostrowo erhob die katholische Schulsozietät an Zuschlägen 115% zur Staatseinkommen-, Gewerbe- und Betriebssteuer, und 57·5% zur Grund- und Gebäudesteuer, die evangelische nur 60, bzw. 30%, die jüdische 50, bzw. 25%. Ähnliche Differenzen ergeben sich zwischen den zumeist ärmeren polnischen und den reicheren deutschen Gemeinden in Westpreußen. Die Regierung wollte den in Posen und Westpreußen bestehenden Zustand, wonach jede Konfession (Nationalität) in der Regel die Kosten der Unterhaltung ihrer Volksschulen trägt und die ärmere polnische Bevölkerung infolgedessen mehr auf staatliche Subventionen angewiesen ist und daher bedingungsloser die Schulpolitik des Staates hinnehmen muß, aufrechterhalten; deswegen wurden hier die Bestimmungen des Volksschulunterhaltungsgesetzes vom Jahre 1906 nicht in Kraft gesetzt.

Was die Verwaltung der Volksschulangelegenheiten anbelangt,

so sind die bezüglichen Bestimmungen des Gesetzes vom Jahre 1906, sofern Städte in Betracht kommen, bereits unter IV. H. S. 204, kurz besprochen worden. In Landgemeinden, die einen eigenen Schulverband bilden, können Schuldeputationen mit allen Rechten der städtischen Schuldeputationen durch Beschluß der Gemeinde in Gemeinden mit wenigstens 10.000 Einwohnern, durch Beschluß der Gemeinde und mit Genehmigung der Regierung auch in Gemeinden mit 3000 bis 10.000 Einwohnern gebildet werden. In allen Landgemeinden, in denen keine Schuldeputation besteht, ist ein Schulvorstand einzusetzen, welcher aus dem Gemeindevorsteher, aus einem von der Regierung ernannten Lehrer, aus dem evangelischen und katholischen Pfarrer und aus zwei bis sechs von der Gemeindevertretung gewählten und von der Regierung bestätigten Mitgliedern zu bestehen hat. Den Vorsitzenden des Schulvorstandes ernennt die Regierung; in der Regel ist es der Ortsschulinspektor (d. h. in den meisten Fällen der Ortspfarrer). Wenn in der Gemeinde verschiedene konfessionelle Schulen bestehen, müssen für diese besondere konfessionelle Schulkommissionen bestellt werden; diese sind ebenso wie in den Städten ein Organ des Schulvorstandes. Die Feststellung des Schulhaushaltes, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Rechnungsentlastung und die vermögensrechtliche Vertretung nach außen ist Sache der Gemeindevertretung, bzw. des Gemeindevorstandes; die laufende Verwaltung des Schulvermögens, die Verwendung der bewilligten Mittel innerhalb des Haushaltetats und die übrigen äußeren Schulangelegenheiten gehören zur Kompetenz des Schulvorstandes; dieser hat zugleich nach den näheren Anweisungen der Regierung für die äußere Ordnung im Schulwesen zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen. Im übrigen ist der Schulvorstand an der Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten in der Regel gar nicht beteiligt, nichtsdestoweniger gilt er nicht als Gemeindeorgan, sondern ausschließlich als staatliches Organ, untersteht also ausschließlich der Regierung. So ist denn nicht bloß der Wirkungskreis des Schulvorstandes beschränkter als der der Schuldeputation, auch seine Abhängigkeit von den Weisungen der Regierung ist viel größer. Dieselbe Zusammensetzung und denselben Wirkungskreis, wie die Schulvorstände in den Landgemeinden, hat

der für Gutsbezirke, die einen eigenen Schulverband bilden, zu bestellende Schulvorstand; an die Stelle der von der Gemeindevertretung gewählten Mitglieder treten hier natürlich Mitglieder, die vom Gutsvorsteher ernannt werden. In Gutsbezirken, in denen zu den Schullasten außer dem Gutsbesitzer auch andere Einwohner herangezogen werden, sind diese Mitglieder von der für solche Gutsbezirke zu bestellenden Gutsvertretung zu wählen. Über die Zusammensetzung und Wahl der Gutsvertretung hat das Ortsstatut nähere Vorschriften zu treffen, der Gutsvorsteher hat dieser Gutsvertretung gegenüber die Befugnisse des Gemeindevorstehers; auch sonst finden auf die Befugnisse und Geschäftsführung der Gutsvertretung sowie auf die Mitwirkung der Aufsichtsbehörden die in Landgemeinden für die Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung geltenden Vorschriften Anwendung. In Gesamtschulverbänden ist behufs Feststellung des Schulhaushaltes, der Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, der Verwaltung des Schulvermögens, der Anstellung der Schulbeamten, der Sorge um die äußere Ordnung im Schulwesen und behufs Pflege der Verbindung zwischen Schule und Elternhaus ein Schulvorstand und ein Verbandsvorsteher zu bestellen, letzterer ist die ausführende Behörde. Der Schulvorstand besteht hier außer den Seelsorgern und einem oder mehreren Lehrern aus Vertretern der zum Verband gehörenden Gemeinden und Gutsbezirke; diese Vertreter sind von den Gemeindevertretungen, bzw. den Gutsvorstehern oder Gutsvertretungen zu wählen und von der Regierung zu bestätigen. Vorsitzender des Schulvorstandes ist der Verbandsvorsteher, er wird — in der Regel aus den Mitgliedern des Schulvorstandes — von der Regierung ernannt, ist mittelbarer Staatsbeamter, unterliegt denselben Disziplinarvorschriften, wie die Gemeindevorsteher, fungiert zwar im Ehrenamte, hat jedoch Anspruch auf eine angemessene Remuneration. Beschlüsse des Schulvorstandes, welche seine Befugnisse überschreiten oder die Gesetze, das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzen, hat der Verbandsvorsteher — aus eigener Initiative oder auf Anweisung der Regierung — zu beanständen; gegen jede solche Beanständung steht dem Schulvorstande die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse zu. Die Regierung darf hier also Beschlüsse des Schulvorstandes in

viel weiterem Umfange beanständen, als dies bei Gemeindebeschlüssen der Fall ist; allerdings unterliegt jede Beanständung in vollem Umfange verwaltungsgerichtlicher Überprüfung. In Gesamtschulverbänden mit mehreren konfessionellen Schulen sind stets konfessionelle Schulkommissionen als Organ des Schulvorstandes zu bilden. Gehört dem Gesamtschulverband eine Stadt an, so ist stets eine Schuldeputation zu errichten, überdies können in Gesamtschulverbänden mit mehr als 10.000 Einwohnern durch Beschluß des Schulvorstandes, in Gesamtschulverbänden mit 3000 bis 10.000 Einwohnern durch Beschluß des Schulvorstandes und mit Genehmigung der Regierung Schuldeputationen errichtet werden. Wirkungskreis und Zusammensetzung dieser Schuldeputationen ist dann dieselbe, wie in den Städten (vgl. S. 204).

Außer den Schullasten sind die Armenlasten für die Finanzen der Gemeinden am wichtigsten; in dieser Hinsicht genügt es, darauf hinzuweisen, daß nach einer Erhebung aus dem Jahre 1885 die Ausgaben der preußischen Gemeinden für die Armenpflege nicht weniger als 49,293.211 Mark, also 1·74 Mark per Kopf der Bevölkerung betrugen. In den Städten betrugen damals per Kopf der Bevölkerung die Armenausgaben 3·12 Mark, in den Landgemeinden 0·88 Mark, in den Gutsbezirken 1·78 Mark. Durch die seit 1885 eingeführte Sozialversicherung sind zwar die Armenlasten in der Regel geringer geworden, immerhin erfordert die restlose Durchführung der Armenversorgungspflicht ganz außerordentliche Mittel. Um die Aufbringung dieser Mittel zu sichern, enthalten die Gesetze des Reiches und Preußens, d. h. gegenwärtig das Reichsgesetz, über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 und das preußische Ausführungsgesetz zum früheren Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871 mit den Novellen vom 11. Juli 1891 und vom 23. Juli 1912, eine Reihe wichtiger Bestimmungen. Danach sind die Kosten der Armenpflege zum Teile von Ortsarmenverbänden, zum Teile von Landesarmenverbänden zu tragen. Als Ortsarmenverband gilt grundsätzlich jede Gemeinde, bzw. jeder Gutsbezirk; die Kosten der Versorgung der Armen des Gutsbezirkes hat nämlich der Gutsbesitzer zu tragen; nur dann, wenn der Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentum des Gutsbesitzers steht, ist für den Gutsbezirk auf Antrag des Besitzers vom Kreisausschusse (unter Ge-

nehmigung des Bezirksausschusses) ein Statut zu erlassen, welches die Aufbringung der Kosten der öffentlichen Armenpflege in dem Gutsbezirke zu regeln und den mit heranzuziehenden Grundbesitzern oder Einwohnern eine entsprechende Beteiligung bei der Verwaltung der Armenpflege einzuräumen hat. Als Landarmenverbände gelten in Ostpreußen zum Teile die Kreise, zum Teile die Provinz, in Hessen-Nassau die Regierungsbezirke, in allen anderen Provinzen die Provinzialverbände, doch bilden die Stadt Breslau, der Kreis Lauenburg und Helgoland eigene Landarmenverbände. Die Landarmenverbände sind verpflichtet, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Epileptischen, Taubstummen und Blinden, soweit dieselben der Anstaltspflege bedürfen, in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen, sie sind verpflichtet, die in ihrem Bezirke festgenommenen und wegen Landstreicherei, Bettel, gewerbemäßiger Unzucht oder wegen durch Spiel, Trunk oder Müßiggang verursachter völliger Verarmung verurteilten und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen auf dahingehenden Beschluß dieser Behörde in ein Arbeitshaus unterzubringen; sie sind endlich verpflichtet, denjenigen, ihrem Bezirke angehörigen Ortsarmenverbänden eine Beihilfe zu gewähren, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind. Ob und welche Beihilfe zu leisten ist, beschließt nach Anhörung des Kreistages endgültig der Provinzialrat, also eine staatliche Behörde. Die Landarmenverbände sind weiters berechtigt, die Fürsorge für Sieche unmittelbar zu übernehmen; ebendieselbe Befugnis haben auch die Kreise; die Kreise dürfen überdies die Fürsorge für hilfsbedürftige Kranke übernehmen. Alle von den Landarmenverbänden, bzw. Kreisen nicht übernommenen Armenkosten sind von den Ortsarmenverbänden zu tragen, nur die Kosten der Versorgung der sogenannten Landarmen, d. h. solcher Personen, welche in keinem Ortsarmenverband ihren Unterstützungswohnsitz haben, hat der Landarmenverband zu tragen. Der Unterstützungswohnsitz wird nicht bloß durch Abstammung und Verehelichung, sondern auch durch einen einjährigen ununterbrochenen Aufenthalt nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre erworben, andrerseits tritt durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre stets der Verlust des Unterstützungs-

wohnsitzes ein. Von der Regel, daß die Pflicht, die Armenkosten zu tragen, die Gemeinde (den Gutsbezirk) trifft, in welcher der Arme seinen Unterstützungswohnsitz hat, gibt es eine sehr bemerkenswerte Ausnahme; erkrankt nämlich eine Person (oder deren Angehörige), die an einem Orte mindestens eine Woche hindurch gegen Lohn oder Gehalt in ein und demselben Dienst- oder Arbeitsverhältnisse gestanden hat, während der Fortdauer dieses Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder innerhalb einer Woche nach seiner Beendigung, so hat — ohne Rücksicht auf den Unterstützungswohnsitz — der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes die Kosten der erforderlichen Kur und Verpflegung für die ersten 26 Wochen nach dem Beginne der Krankenpflege zu tragen. Durch die Überweisung der kostspieligsten Fälle der Armenversorgung auf die Landarmenverbände, durch die eine rationelle Verteilung der übrigen Armenlast zwischen Städten, Industrie und Agrargemeinden ermöglichenden Bestimmungen über die Erwerbung des Unterstützungswohnsitzes und über die Pflichten der Arbeitsgemeinde wird die Armenlast leistungsschwacher, armer Gegenden beträchtlich gemindert; immerhin darf nicht verschwiegen werden, daß nach der Erhebung vom Jahre 1885 in Preußen in 3 Städten, 839 Landgemeinden und 1638 Gutsbezirken (die meisten davon in Ostpreußen und Posen) die Ausgaben für Armenzwecke über 300% der damaligen Klassen- und Einkommensteuer betrugen. Besonders hoch pflegten die Armenlasten in denjenigen Gemeinden zu sein, in denen zahlreiche, in den benachbarten Gutsbezirken arbeitende Taglöhner ständig wohnen; im Falle ihrer Verarmung fallen sie der Landgemeinde zur Last. Um eine gerechtere Verteilung der Armenlast zwischen Landgemeinde und Gutsbezirk herzustellen, wurden zumal in Schlesien bereits im 18. Jahrhundert Gesamtarmenverbände gebildet, die aus Landgemeinden und Gutsbezirken bestanden und gemeinsam die Armenlasten ihres Gebietes trugen. Oft vereinigten sich auch mehrere Landgemeinden zu solchen Gesamtarmenverbänden, um das Risiko der Armenlasten gemeinsam zu tragen. Das preußische Unterstützungswohnsitzgesetz vom Jahre 1871 regelte die Verhältnisse dieser Gesamtarmenverbände und bestimmte insbesondere, daß die Verteilung der Kosten der gemeinsamen Armenpflege auf die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke nach Maßgabe der in ihnen aufkommenden Einkommensteuer, der halben

Gewerbesteuer sowie der halben Grund- und Gebäudesteuer zu erfolgen habe. Eine zwangsweise Vereinigung von Landgemeinden (Gutsbezirken) zu Gesamtarmenverbänden wurde erst durch die östliche Landgemeindeordnung vom Jahre 1891 sowie durch die schleswig-holsteinsche Landgemeindeordnung vom Jahre 1892 und die hessen-nassausche Landgemeindeordnung vom Jahre 1897 ermöglicht, doch machten die Behörden von dieser Fakultät nur wenig Gebrauch. Im Jahre 1910 waren erheblich mehr Gesamtarmenverbände als Ortsarmenverbände nur in Schleswig-Holstein und im Regierungsbezirke Osnabrück (Hannover) vorhanden, zwangsweise gebildet war bloß ein Verband in Schleswig-Holstein, sehr häufig gab es Gesamtarmenverbände in Schlesien und Sachsen, ihre Zahl betrug hier 2663, bzw. 146, darunter waren 45, bzw. 8 zwangsweise gebildet. In den übrigen Landesteilen gab es entweder gar keine (so in Posen und in den Regierungsbezirken Wiesbaden, Hannover und Hildesheim) oder sehr wenige Gesamtarmenverbände, ihre Zahl betrug z. B. in Ost- und Westpreußen je 2, in Westfalen 15, in der Rheinprovinz 67 usw.

Abgesehen von Armen- und Schulverbänden gab es in den sieben östlichen Provinzen, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau im Jahre 1910 noch 916 Zweckverbände, davon waren auf Grund der betreffenden Landgemeindeordnungen 39 zwangsweise gebildet worden, die übrigen entstanden durch freiwilliges Übereinkommen der beteiligten Gemeinden (Gutsbezirke). Von den 916 Zweckverbänden entfielen 41% auf Wegeverbände, 15% auf Kirchhofverbände, 2% auf Wasserleitungsverbände, 2% auf Kanalisationsverbände, 40% auf andere Verbände (Verkehrs-, Gas-, Elektrizitätsverbände usw.). In den Provinzen Posen, Pommern, Westpreußen und Hessen-Nassau waren hiebei die Zweckverbände am schwächsten vertreten. Die verhältnismäßig hohe Anzahl der Wegeverbände erklärt sich damit, daß nach den Ausgaben für die Volksschule und die Armenpflege die Ausgaben für Wegeunterhaltung im Gemeindehaushalt die größte Rolle zu spielen pflegen. Zwar ist das Wegerecht in Preußen nicht einheitlich geregelt, sondern beruht auf zahlreichen, für einzelne Provinzen, Bezirke und sogar kleinere Gebiete besonders erlassenen Gesetzen und Verordnungen, oft auch auf Gewohnheitsrechten und Observanzen; immerhin ist festzustellen, daß überall in Preußen

der Grundsatz gilt, daß die Pflicht, öffentliche Straßen als Chausseen auszubauen und als solche zu unterhalten, nur derjenige hat, der diese Pflicht freiwillig übernommen hat. Nachdem im Jahre 1875 der Staat alle Staatschausseen den Provinzialverbänden übergeben hat, unterhält der Staat, bzw. das Reich Chausseen nur aus besonderen Gründen; die zur Belebung des öffentlichen Verkehres gebauten Chausseen werden zum allergrößten Teil von den Kreisen und Provinzen, nur in der Rheinprovinz und in Westfalen sowie im Regierungsbezirk Wiesbaden von den Gemeinden unterhalten. Im Jahre 1900 gab es in Preußen 96.510 *km* öffentlicher Chausseen, davon waren unterhalten von den Provinzialverbänden 32.731 *km*, von den Kreisen 46.198 *km*, auf Gemeinde- und Gutschausseen kamen 15.286, auf Aktien- und sonstige Privatchausseen 2295 *km*. Auf je 100 km^2 des Staatsgebietes kamen durchschnittlich 29·5 *km* Chausseen. Daraus geht hervor, daß die Provinzen, insbesondere aber die Kreise das öffentliche Bedürfnis nach einem genügenden Netz chausseeartig ausgebauter Straßen im allgemeinen befriedigen, den Gemeinden (Gutsbezirken) bleibt in der Hauptsache nur die Sorge um die Unterhaltung der nicht befestigten Straßen und Wege, was verhältnismäßig weniger kostet. So kommt es, daß in den Jahren 1905 bis 1909 die Ausgaben der Gemeinden für Wegebau und Wegeunterhaltung durchschnittlich in Westfalen und der Rheinprovinz wohl 32,766.000 Mark, in den übrigen Provinzen nur 23,594.000 Mark jährlich betragen, die betreffenden Ausgaben der Kreise in den beiden westlichen Provinzen nur 4,617.000 Mark, in den übrigen dagegen 43,164.000 Mark, die der Provinzen endlich in Westfalen und in der Rheinprovinz 10,644.000 Mark, in den übrigen Provinzen 29,208.000 Mark. Diesen Ausgaben sind im allgemeinen die einzelnen Gemeinden gewachsen, zumal Provinzen und Kreise an leistungsschwache Gemeinden Subventionen gewähren (diese Subventionen betrugen ohne Westfalen und der Rheinprovinz in den Jahren 1905 bis 1909 jährlich nicht weniger als 9,300.000 Mark); daher ist die Zahl der Wegeverbände viel geringer als die der Gesamtschul- und der Gesamtarmenverbände.

Für alle Zweckverbände mit Ausnahme der Gesamtschulverbände gilt gegenwärtig das für alle preußischen Provinzen erlassene Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911. Nach diesem Gesetze

können Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien, Ämter und Kreise „behufs Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben jeder Art“ durch Beschluß des Kreisausschusses, bzw. bei Beteiligung von Städten oder Kreisen des Bezirksausschusses zu einem Zweckverband verbunden werden, wenn alle Beteiligten damit einverstanden sind. Sind die Beteiligten nicht einverstanden, so ist die Bildung eines Zweckverbandes nur zur Erfüllung von solchen kommunalen Aufgaben, welche allen Beteiligten gesetzlich obliegen und nur dann zulässig, wenn die Bildung des Zweckverbandes im öffentlichen Interesse notwendig ist. Scheinen diese Voraussetzungen zur zwangsweisen Bildung eines Zweckverbandes vorzuliegen, dann kann der Oberpräsident — auf Antrag von mindestens einem Drittel der Beteiligten oder auf Antrag der Kommunalaufsichtsbehörde — anordnen, daß zunächst der Kreis- (Bezirks-) Ausschuß über die Ergänzung der mangelnden Zustimmung Beschluß faßt, diese Beschlußfassung muß auf Grund mündlicher Verhandlung erfolgen. Gegen den auf Beschwerde von dem Bezirksausschusse oder von dem Provinzialrate gefaßten Beschluß steht den Beteiligten die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zu, die Klage darf hier nur darauf gestützt werden, daß die Aufgabe, zu deren Erfüllung der Zweckverband gebildet werden soll, den Beteiligten nicht gesetzlich obliege; in diesem Falle hat also ausnahmsweise das Oberverwaltungsgericht nur über die Rechtsfrage, nicht aber über die Ermessensfrage zu judizieren. Nach Ergänzung des mangelnden Einverständnisses der Beteiligten beschließt der Oberpräsident über die Bildung des Zweckverbandes. Bei der Bildung des Zweckverbandes ist auf die sonst bestehenden Verbände (Amtsbezirke, Bürgermeistereien, Ämter, Kirchspiele, Schul-, Wegebau-, Armenverbände usw.) tunlichst Rücksicht zu nehmen. Die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes sind durch eine Satzung zu regeln, die von den Beteiligten im Wege der Vereinbarung festzustellen ist und der Bestätigung des Kreis- (Bezirks-) Ausschusses unterliegt. Soweit eine Übereinstimmung der Beteiligten nicht erzielt ist, hat der Kreis- (Bezirks-) Ausschuß die Satzung festzustellen, und zwar auf Grund mündlicher Verhandlung. Die beschließende Behörde des Zweckverbandes ist der Verbandsausschuß, die ausführende Behörde ist der Verbandsvorsteher, welcher zugleich den Zweckverband nach außen vertritt. Der

Zweckverband ist berechtigt, nach dem auf S. 220 bereits besprochenen Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 Gebühren und Beiträge zu erheben; soweit die eigenen Einnahmen des Zweckverbandes, die Gebühren und die Beiträge zur Bestreitung der Verbandsausgaben nicht ausreichen, wird der Fehlbetrag auf die Verbandsglieder (Gemeinden, Gutsbezirke usw.) nach dem Maßstab entweder ihrer Beteiligung an den von dem Zweckverbande zu erfüllenden Aufgaben oder ihres der Kreisbesteuerung, bei Stadt- oder Landkreisen der Provinzialbesteuerung zu Grunde zu legenden Solls der Staats- und staatlich veranlagten Steuern oder eines anders berechneten Steuersolls oder nach einem anderen in der Satzung zu bestimmenden Maßstab umgelegt. Eine Belastung der Verbandsglieder durch Umlagen über 25% des Gesamtaufkommens der der Kreis- (Provinzial-) Besteuerung zu Grunde liegenden Staats- und staatlich veranlagten Steuern bedarf der Genehmigung durch den Kreis-, bzw. (bei Beteiligung von Städten oder Kreisen) Bezirksausschuß. Die Verbandsglieder haben den sie treffenden Teil ebenso wie andere Kommunallasten aufzubringen; besondere Zweckverbandssteuern sind also unzulässig. Den auf einen Gutsbezirk entfallenden Teil hat der Gutsbesitzer zu zahlen, nur dann, wenn der Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentume des Gutsbesitzers steht oder wenn innerhalb des Gutsbezirkes einer anderen Person als dem Gutsbesitzer ein Erbbaurecht zusteht, kann auf Antrag des Gutsbesitzers ein Statut erlassen werden, welches die Unterverteilung der den Gutsbezirk treffenden Verbandslast regelt und hiebei den mitheranzuziehenden Grundbesitzern, Erbbauberechtigten oder sonstigen Einwohnern des Gutsbezirkes eine entsprechende Mitwirkung einräumt. Das Statut wird nach Anhörung der Beteiligten vom Kreisausschusse festgestellt. Dabei muß die Regelung der Beitragspflicht nach dem Interesse der Beteiligten an den Aufgaben des Zweckverbandes erfolgen. Das Statut unterliegt der Bestätigung durch den Bezirksausschuß. Einwohner des Gutsbezirkes, die in einem Lohn- oder Dienstverhältnisse zum Gutsbesitzer stehen, dürfen zur Tragung der Lasten nicht herangezogen werden; überdies ist der Bezirksausschuß verpflichtet, die Bestätigung zu versagen, wenn die Vorteile der Beteiligten an dem Zweckverbande nicht in richtigem Verhältnisse zu den von ihnen zu übernehmenden Lasten stehen. Der Verbandsaus-

schuß, der in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit zu beschließen hat, besteht aus Abgeordneten der Verbandsglieder; jedes Verbandsmitglied hat mindestens einen Abgeordneten zu stellen, im übrigen werden die Abgeordneten auf die Verbandsglieder entweder nach dem Verhältnisse der Einwohnerzahl oder nach ihrer Beteiligung an den vom Zweckverbande zu erfüllenden Aufgaben, oder nach Maßstab ihrer Steuerkraft, oder nach einem anderen in der Satzung zu bestimmenden Maßstabe verteilt. Die auf einen Gutsbezirk entfallenden Stimmen führt der Gutsbesitzer oder dessen Vertreter. Als Abgeordnete der Gemeinden, Kreise, der Bürgermeistereien, Ämter, haben vor allem ohne Wahl der Bürgermeister oder Gemeindevorsteher, bzw. der Landrat, der Landbürgermeister, der Amtmann einzutreten; die übrigen Abgeordneten werden von der betreffenden Vertretungskörperschaft (Gemeindevertretung, Kreisausschuß, Bürgermeistereiversammlung, Amtsversammlung), in Städten unter Zutritt des Magistrats, gewählt. Der Verbandsvorsteher und sein Stellvertreter werden, sofern die Satzung nicht eine andere Art der Bestellung vorschreibt, vom Verbandsausschuß aus der Zahl seiner Mitglieder auf eine zu bestimmende Amtszeit gewählt. Die Wahl des Verbandsvorstehers bedarf, wenn der Gewählte nicht schon anderweitig als Bürgermeister, Amtmann, Gemeinde-, Guts-, Amtsvorsteher, Schöffe, Landrat, Kreisdeputierter u. ä. bestätigt oder ernannt ist, der Bestätigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde, wobei zu betonen ist, daß in Bezug auf die Handhabung der Staatsaufsicht die Zweckverbände im allgemeinen wie Landgemeinden, nur bei Beteiligung von Städten oder Kreisen wie Städte zu behandeln sind. Ebenso muß hervorgehoben werden, daß in Zweckverbänden nicht bloß der Verbandsvorsteher und dessen Stellvertreter, sondern auch die gewählten Mitglieder des Verbandsausschusses ihrer Stellen im Disziplinarwege enthoben werden können; für das Disziplinarverfahren gegen diese gewählten Mitglieder gelten dieselben Bestimmungen wie für die gewählten Mitglieder des Kreisausschusses.

C. Ortsstatute, Gemeindeangehörigkeit und Gemeindewahlrecht. Außer den Landgemeindeordnungen sind die Ortsstatute eine wichtige Quelle des in den einzelnen Gemeinden geltenden Gemeinderechtes; ebenso wie die Städte sind nämlich auch die Landgemeinden befugt, über solche Gemeindeangelegenheiten und

solche Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, hinsichtlich deren das betreffende Gemeindegesetz Verschiedenheiten gestattet oder keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, sowie über sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen statutarische Anordnungen zu treffen, die der Genehmigung durch den Kreisausschuß bedürfen. In Hessen-Nassau müssen die Entwürfe zu solchen Ortsstatuten zur öffentlichen Kenntnis gebracht werden, damit jedes Gemeindemitglied die Möglichkeit habe, seine Einwendungen zu erheben, über welche die Gemeindevertretung bei der Beschlußfassung über das Ortsstatut zu entscheiden hat. Ähnlich bestimmt § 142 der Reichsgewerbeordnung, daß alle auf Grund dieses Gesetzes zulässigen Ortsstatute nur nach „Anhörung" der beteiligten Gewerbetreibenden und Arbeiter erlassen werden dürfen. Außer den danach in Betracht kommenden Gegenständen sind in Städten und Landgemeinden der Regelung durch Ortsstatut kraft besonderer gesetzlicher Vorschrift zugänglich die Verteilung der Quartier- und Naturalleistungen für die bewaffnete Macht, die Regelung des Anbaues an öffentlichen Straßen und die Aufbringung der Kosten für sie, das Sparkassenwesen, die Einrichtung öffentlicher Schlachthäuser, die Erlassung besonderer Gemeindesteuerordnungen (vgl. S. 213 und 221) usw.

Die Gemeindeangehörigkeit und die Rechte der Gemeindeangehörigen sind ebenso wie in den Städten geregelt (vgl. S. 175). Das Gemeinderecht, d. h. das Stimm- und Wahlrecht in der Gemeinde, sowie das Recht, unbesoldete Ämter in der Verwaltung und Vertretung der Gemeinde zu bekleiden, steht nur denjenigen Gemeindeangehörigen, die Gemeindeglieder (diese heißen in der Rheinprovinz Meistbeerbte) sind, zu, anderseits sind die Gemeindeglieder, unter genau denselben Bedingungen, wie die Bürger in den Städten (vgl. S. 176) zur Übernahme und Führung unbesoldeter Gemeindeämter verpflichtet. Die Bedingungen der Erlangung des Gemeinderechtes sind etwa dieselben wie in den Städten, der wesentlichste Unterschied besteht darin, daß in den Landgemeinden Taxen für die Erwerbung des Gemeinderechtes nach Art der städtischen Bürgerrechtsgelder nicht erhoben werden dürfen. Im besonderen genügt es, darauf hinzuweisen, daß in allen Provinzen, mit Ausnahme Hannovers, das Gemeinderecht jedem selbständigen Gemeindeangehörigen (in Hessen-

Nassau, Westfalen und der Rheinprovinz mit Ausschluß der Frauen) zusteht, welcher 1. Angehöriger des deutschen Reiches (in Westfalen und der Rheinprovinz des preußischen Staates) ist, 2. die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt, 3. seit einem Jahre (in Hessen-Nassau seit zwei Jahren) in dem Gemeindebezirke seinen Wohnsitz hat, 4. keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfängt, 5. die auf ihn entfallenden Gemeindeabgaben gezahlt hat, und außerdem 6. entweder ein Wohnhaus in dem Gemeindebezirke besitzt, oder von seinem gesamten, innerhalb des Gemeindebezirkes gelegenen Grundbesitze zu einem Jahresbetrag von mindestens 3 Mark (in Westfalen und in der Rheinprovinz in der Regel 6 Mark) an Grund- und Gebäudesteuer vom Staate veranlagt ist, oder zur Staatseinkommensteuer veranlagt ist oder zu den Gemeindeabgaben nach einem Jahreseinkommen von mehr als 660 Mark herangezogen wird. Außer den Gemeindegliedern sind auch in den Landgemeinden Forensen und juristische Personen stimmberechtigt, und zwar dann, wenn sie seit einem Jahre (in Hessen-Nassau seit zwei Jahren) in der Gemeinde ein Grundstück besitzen, welches wenigstens den Umfang einer die Haltung von Zugvieh zur Bewirtschaftung erfordernden Ackernahrung hat oder auf welchem sich ein Wohnhaus, eine Fabrik oder eine andere gewerbliche Anlage befindet, die dem Werte einer solchen Ackernahrung mindestens gleichkommen. In Westfalen sind die Bedingungen der Stimmberechtigung der Forensen und juristischen Personen dieselben, wie in den Städten; in der Rheinprovinz haben juristische Personen niemals, Forensen nur dann Stimmrecht, wenn es ihnen vom Gemeinderat „aus besonderem Vertrauen“ verliehen wird. Die Wirkungen des Stimmrechtes der Forensen und juristischen Personen auf das Gemeindeleben sind bei dem herrschenden Dreiklassenwahlrecht dieselben, wie in den Städten (vgl. S. 178). Im übrigen ist aus obigen Bestimmungen zu entnehmen, daß das Gemeindewahlrecht — etwa mit Ausnahme der am schlechtesten gezahlten Taglöhner — allen Volksklassen zukommt. Nach einer von der Staatsregierung veranstalteten Erhebung betrug in 28 Landgemeinden mit industriellem Charakter in Schlesien, Sachsen, Westfalen und der Rheinprovinz die Bevölkerung im Jahre 1895 133.943 Seelen, die Zahl der Gemeindewähler 1896/97 22.454, also auf 1000 Einwohner 168, in 129 sonstigen Landgemeinden in allen

Provinzen betrug damals die Bevölkerung 200.674 Seelen, die Zahl der Gemeindewähler betrug 24.621, also auf 1000 Einwohner 123. Daraus geht hervor, daß in den Landgemeinden das Gemeindewahlrecht tiefer reicht als in den allermeisten Städten, was wohl in erster Reihe darauf zurückzuführen ist, daß in den Landgemeinden die Erhebung von Bürgerrechtsgeldern unstatthaft ist. Da in den Landgemeinden Preußens auf je 1000 der Bevölkerung 201 Urwähler bei den Wahlen zum preußischen Abgeordnetenhause des Jahres 1898 entfielen, darf behauptet werden, daß in den Landgemeinden 60 bis 85% der Landtagswähler auch Gemeindewähler sind.

D. Die Gemeindeorgane in den sieben östlichen Provinzen, in Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau. Die Organe der Landgemeinde sind: 1. In kleineren Gemeinden die Gemeindeversammlung, in größeren die Gemeindevertretung (in Hessen-Nassau Gemeindeausschuß oder auch Bürgerausschuß genannt); 2. der Gemeindevorstand; 3. die Gemeindebeamten; 4. von den in den Städten so häufigen Deputationen existieren in den Landgemeinden fast nur die auf Grund des § 3 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz errichteten Armendeputationen, ebenso ist bei den einfacheren Verhältnissen der Landgemeinden die Bestellung von Bezirksvorstehern für bestimmte Teile des Gemeindebezirkes in der Regel nicht notwendig; von der Einteilung größerer oder volkreicherer Landgemeinden in Ortsbezirke mit je einem Bezirksvorsteher an der Spitze spricht ausdrücklich nur § 62 der Landgemeindeordnung für Hessen-Nassau. Im übrigen bestehen zwischen den Organen der städtischen und der ländlichen Gemeindeverwaltung noch folgende wichtigeren Unterschiede:

1. Während in den Städten ein kollegialisch organisierter Magistrat die Regel ist, ist in den Landgemeinden der Gemeindevorstand in der Regel bureaukratisch organisiert, d. h. an der Spitze der Verwaltung der Landgemeinde steht der Gemeindevorsteher (genannt Schulze, Richter, in Schleswig-Holstein heißt er oft Lehnsmann, in Hessen-Nassau heißt er immer Bürgermeister); außer dem Gemeindevorsteher sind Mitglieder des Gemeindevorstandes noch zwei bis höchstens sechs Schöffen (auch Gerichtsmänner, Dorfgeschworene genannt, in Schleswig-Holstein heißen sie immer Stell-

vertreter), sie haben den Gemeindevorsteher zu unterstützen und in Behinderungsfällen zu vertreten, sind ihm also untergeordnet, nicht gleichgestellt, wiewohl das Gesetz in gewissen, übrigens sehr seltenen Fällen, dem Gemeindevorsteher eine vorherige Beratung mit den Schöffen vorschreibt. Nur in größeren Gemeinden kann durch Ortsstatut ein aus dem Gemeindevorsteher und den Schöffen (in Schleswig-Holstein Stellvertreter) bestehender kollegialisch organisierter Gemeindevorstand eingeführt werden, in Hessen-Nassau muß sogar ein solcher kollegialischer Gemeindevorstand, Gemeinderat genannt, in allen Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern errichtet werden, wenn nicht der Kreisausschuß auf Antrag der Gemeindevertretung hievon dispensiert. In Hessen-Nassau hat der kollegialische Gemeindevorstand in den Gemeinden mit über 500 Einwohnern aus dem Bürgermeister, aus einem Beigeordneten als dessen Stellvertreter, und in Gemeinden von nicht mehr als 2500 Einwohnern aus drei, in größeren Gemeinden aus fünf Schöffen zu bestehen. In den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein können dem kollegialischen Gemeindevorstande durch das Ortsstatut aus dem Geschäftskreise des Gemeindevorstehers gewisse im Gesetze bezeichnete Befugnisse übertragen werden (so z. B. die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Gemeindevertretung, die Verwaltung des Vermögens, der Einkünfte und der Anstalten der Gemeinde, Beaufsichtigung, bzw. Führung des Rechnungs- und Kassenwesens, Veranlagung und Einziehung der Gemeindeabgaben und -dienste, Beschlußfassung über Beschwerden und Einsprüche der Gemeindeangehörigen, betreffend das Recht der Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten u. ä.), in Hessen-Nassau wird der Wirkungskreis des Gemeinderates durch das Gesetz selbst gegenüber dem Bürgermeister abgegrenzt, und kommt fast dem Wirkungskreis des Magistrats in den Städten gleich. Die Beschlüsse des kollegialischen Gemeindevorstandes (Gemeinderates) werden nach Stimmenmehrheit und unter Teilnahme von mindestens drei Mitgliedern gefaßt, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, d. h. des Gemeindevorstehers (des Bürgermeisters), bzw. dessen Stellvertreters. Nach der Landgemeindeordnung für Hessen-Nassau ist der Bürgermeister verpflichtet, in den Fällen, in welchen ein Beschluß des Gemeinderates das Gemeindewohl oder das Gemeinde-

interesse erheblich verletzt, die Ausführung des Beschlusses auszusetzen, und, wenn der Gemeinderat bei nochmaliger Beratung bei seinem Beschlusse beharrt, innerhalb zwei Wochen die Entscheidung des Kreisausschusses einzuholen. In den übrigen Provinzen wahren die betreffenden Ortsstatuten dem Gemeindevorsteher gegenüber Beschlüssen des kollegialischen Gemeindevorstandes dasselbe Recht.

2. Die Landgemeindeordnungen stellen als Regel auf, daß weder der Gemeindevorsteher, noch die Schöffen besoldet sein dürfen; die Schöffen haben ihr Amt in der Regel ganz unentgeltlich zu verwalten und können nur den Ersatz barer Auslagen beanspruchen; den Gemeindevorstehern (in Hessen-Nassau dem Bürgermeister und den Beigeordneten) gebührt außer dem Ersatz ihrer baren Auslagen eine mit ihrer amtlichen Mühewaltung in billigem Verhältnisse stehende Remuneration. Auf Antrag der Beteiligten hat der Kreisausschuß sowohl über den Ersatz der baren Auslagen, als auch über die Höhe der dem Gemeindevorsteher gebührenden Remuneration zu beschließen. In größeren Gemeinden, und zwar in den östlichen Provinzen in Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern, in Schleswig-Holstein in solchen mit über 2000, in Hessen-Nassau gar mit über 1200 Einwohnern kann die Gemeindevertretung die Anstellung eines besoldeten Gemeindevorstehers beschließen. Die Novelle vom 20. Mai 1902 erlaubte in den östlichen Provinzen, in denen viele Landgemeinden (im Jahre 1910 48) mehr als 10.000 Einwohner zählen — größeren Gemeinden, auch einen oder mehrere Schöffen, jedoch höchstens ein Drittel ihrer Gesamtzahl, gegen Besoldung anzustellen, aber nur „sofern der Umfang oder die Eigenart der Gemeindeverwaltungsgeschäfte es erfordert," und nur durch Ortsstatut und mit Zustimmung des Ministers des Innern. Hervorzuheben ist, daß die östliche und die schleswig-holsteinsche Landgemeindeordnung die Bestellung besoldeter Gemeindevorsteher und Schöffen so sehr für einen unerwünschten Ausnahmsfall hält, daß sie keine Bestimmungen, die den besoldeten Gemeindevorsteher materiell sicherstellen und von der Gemeindevertretung unabhängig machen würden, enthält, wohl sind aber solche Bestimmungen in der Gemeindeordnung für Hessen-Nassau vorgesehen. In dieser Provinz, in der in den größeren Landgemeinden seit langer Zeit besoldete Bürgermeister die Regel

sind, kann die Aufsichtsbehörde, wenn die Gemeinde die Wahl eines besoldeten Bürgermeisters beschließt, verlangen, daß diesem auch die zu einer zweckmäßigen Verwaltung angemessenen Besoldungsbeträge bewilligt werden; in diesem Fall oder auch auf Verlangen des Bürgermeisters hat der Kreisausschuß über das Ausmaß der Besoldung zu beschließen. Wie in den Städten, sind in Hessen-Nassau auch in den Landgemeinden den besoldeten Bürgermeistern bei eintretender Dienstunfähigkeit oder wenn sie nach abgelaufener Wahlperiode nicht wiedergewählt werden, Pensionen zu gewähren (ein Viertel der Besoldung nach sechsjähriger, die Hälfte nach zwölfjähriger Dienstzeit usw.); den Witwen und Waisen nach solchen Bürgermeistern gebührt ein Witwen- und Waisengeld nach den für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten geltenden Vorschriften. Die Anstellung eines besoldeten Bürgermeisters, d. h. in der Regel eines Berufsbeamten, erfordert demnach erhebliche Kosten, die Gemeinden sind also gezwungen, besoldete Bürgermeister nur bei wirklichem Bedürfnis zu berufen und dann große Sorgfalt zwecks Gewinnung einer tüchtigen Person anzuwenden.

3. Während in den Städten die Vertretung der Gemeindewähler stets durch gewählte Stadtverordnete geschieht, haben sich in den preußischen Landgemeinden die ursprünglichen Gemeindeversammlungen, die aus allen Gemeindewählern bestehen, in großem Umfange erhalten, eine von den Wählern gewählte Gemeindevertretung hat an die Stelle der Gemeindeversammlung nur in denjenigen Gemeinden zu treten, in welchen die Zahl der Stimmberechtigten mehr als 40 beträgt. Auch bei einer geringeren Anzahl von Stimmberechtigten dürfen die Landgemeinden im Wege ortsstatutarischer Anordnung eine Gemeindevertretung einführen, sie müssen dies tun, falls der Kreisausschuß auf Antrag Beteiligter oder im öffentlichen Interesse dies beschließt. Eine Ersetzung der Gemeindeversammlung durch eine Gemeindevertretung hat wohl immer eine Verschiebung der politischen Machtverhältnisse in der Gemeinde zur Folge. Für die Wahl der Gemeindevertretung gelten fast genau dieselben Bestimmungen, wie in den Städten. Die Gemeindeverordneten werden nach dem System der drei Klassen auf sechs Jahre gewählt; alle zwei Jahre hat aber in jeder Klasse ein Drittel der Gemeindeverordneten sich einer

Neuwahl zu unterziehen. Die Vorschriften über die Bildung der drei Klassen, über die Auslegung der Wählerlisten, über die Reklamationen, über das Wahlverfahren und die Mündlichkeit der Wahl, über die Anfechtung der Wahlen usw. sind dieselben, wie in den Städten (vgl. S. 181 bis 185), nur haben die regelmäßig je zwei Jahre vorzunehmenden Wahlen im März, nicht im November, stattzufinden. Die Wirkungen des Dreiklassenwahlrechtes sind in Landgemeinden mit industriellem Charakter etwa dieselben, wie in Städten mit über 10.000 Einwohnern, in anderen Landgemeinden etwa dieselben, wie in den kleinen Städten; die Regierung berechnete, daß nach der durch das Gesetz vom 3. März 1900 bewirkten Reform (vgl. S. 183) von je 1000 Gemeindewählern in industriellen Gemeinden durchschnittlich 17 in der ersten Klasse, 140 in der zweiten, und 843 in der dritten zu wählen haben werden, dagegen in anderen Landgemeinden 60 in der ersten, 197 in der zweiten und 743 in der dritten. In den Landgemeinden, in welchen eine gewählte Gemeindevertretung besteht, wiegt also durchschnittlich in industriellen Gemeinden die Stimme eines Wählers der ersten Klasse 50mal, die eines Wählers der zweiten Klasse 6mal so viel, wie die Stimme eines Wählers dritter Klasse, in anderen Gemeinden ist der Unterschied nicht so kraß, immerhin gilt hier die Stimme eines Wählers der ersten Klasse so viel, wie die Stimmen von 12 Wählern dritter Klasse, die Stimme eines Wählers zweiter Klasse so viel, wie die Stimme von etwa 4 Wählern dritter Klasse. Wesentlich geringer ist der Einfluß der reicheren Wähler in den Gemeinden mit Gemeindeversammlungen; in der Gemeindeversammlung stehen nämlich den Gewerbetreibenden der ersten Gewerbesteuerklasse und denjenigen Besitzern, welche von ihrem im Gemeindebezirke gelegenen Grundeigentume zu 100 Mark oder mehr an Grund- und Gebäudesteuer vom Staate veranlagt sind, je vier, Grundbesitzern mit 50 bis 100 Mark Grund- und Gebäudesteuer und Gewerbetreibenden der zweiten Steuerklasse (vgl. S. 216) je drei, Grundbesitzern mit 20 bis 50 Mark Grund- und Gebäudesteuer und Gewerbetreibenden der dritten Klasse je zwei, allen übrigen Stimmberechtigten je eine Stimme zu. Auf Antrag des Kreisausschusses kann durch Beschluß des Provinziallandtages die Zahl der den mit Pluralstimmrecht ausgestatteten Stimmberechtigten gesetzlich zustehenden Stimmen erhöht werden,

jedoch nicht über drei, vier und fünf Stimmen; auf ebendemselben Wege können die oben angegebenen Sätze der Grund- und Gebäudesteuer erhöht oder — höchstens jedoch um die Hälfte — ermäßigt werden. Auf keinen Fall darf in der Gemeindeversammlung ein Stimmberechtigter mehr als ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen führen.

Wie in den Städten mindestens die Hälfte, so müssen in den Landgemeinden mindestens zwei Drittel der Mitglieder der Gemeindevertretung in der Gemeinde angesessen sein, d. h. Haus- oder Grundbesitzer sein. Ebenso müssen in Gemeinden, die keine Gemeindevertretung besitzen, mindestens zwei Drittel sämtlicher Stimmen in der Gemeindeversammlung auf die mit einem Hause oder mit Grundbesitz angesessenen Mitglieder entfallen. Übersteigt die Anzahl der nicht angesessenen Gemeindemitglieder den dritten Teil der Gesamtzahl der Stimmen der Mitglieder der Gemeindeversammlung, so haben die ersteren ihr Stimmrecht durch eine jenem Verhältnisse entsprechende Anzahl von Abgeordneten auszuüben, welche sie aus ihrer Mitte auf die Dauer von sechs Jahren wählen.

4. Die strenge Scheidung, die in den Städten zwischen den zwei Gemeindebehörden, Magistrat und Stadtverordnetenkollegium, konsequent durchgeführt ist, besteht in den Landgemeinden nicht. In den Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung sind Gemeindevorsteher und Schöffen als Gemeindemitglieder vollberechtigte Mitglieder der Gemeindeversammlung; den Vorsitz führt der Gemeindevorsteher, dem volles Stimmrecht zusteht. In Gemeinden mit einer Gemeindevertretung besteht diese aus dem Gemeindevorsteher und allen Schöffen, sowie aus den gewählten Gemeindeverordneten, deren Zahl mindestens das Dreifache der Zahl der Mitglieder des Gemeindevorstandes betragen muß; es muß aber bemerkt werden, daß in Schleswig-Holstein nicht alle Stellvertreter, sondern nur der erste Stellvertreter kraft seines Amtes Mitglied der Gemeindevertretung ist, ebenso haben in Hessen-Nassau in den Gemeinden, in welchen ein kollegialischer Gemeindevorstand eingeführt ist, nicht alle Mitglieder des Gemeinderates, sondern nur der Bürgermeister oder dessen Stellvertreter im Gemeindeausschusse als Vorsitzender desselben Sitz und Stimme. Die Zahl der gewählten Gemeindeverordneten wird im übrigen

durch das Ortsstatut bestimmt, darf aber die Zahl von 24 nicht übersteigen. Vorsitzender der Gemeindevertretung ist immer der Gemeindevorsteher; er hat ihre Sitzungen einzuberufen und muß sie einberufen, wenn dies von einem Viertel ihrer Mitglieder verlangt wird. Wie in den Städten, sind auch in den Landgemeinden als Gemeindeverordnete gewisse Kategorien von Gemeindegliedern nicht wählbar, und zwar die besoldeten Gemeindebeamten, die die Staatsaufsicht ausübenden Beamten, die richterlichen Beamten, die Beamten der Staatsanwaltschaft und die Polizeiexekutivbeamten, Geistliche, Kirchendiener und Volksschullehrer und die Frauen. Zu gleicher Zeit dürfen in der Gemeindevertretung Vater und Sohn, in Hessen-Nassau auch Schwiegervater und Schwiegersohn nicht sitzen. Besoldete Gemeindevorsteher und Schöffen dürfen als Gemeindeverordnete nicht gewählt werden, wohl sind aber unbesoldete Mitglieder des Gemeindevorstandes wählbar. — Im Unterschiede von den Städteordnungen enthalten die Landgemeindeordnungen, was die Wählbarkeit zum Gemeindevorsteher und zum Schöffenamte anbelangt, bloß die Vorschrift, daß der Gemeindevorsteher und die Schöffen „aus der Zahl der Gemeindeglieder" zu wählen sind, und daß Vater und Sohn, sowie Brüder (in Hessen-Nassau auch Großvater und Enkel, Schwiegervater und Schwiegersohn, sowie Schwäger) nicht gleichzeitig Mitglieder des Gemeindevorstandes sein dürfen, überdies können in Hessen-Nassau Gast- und Schankwirte nicht Bürgermeister (dieser ist hier Ortspolizeibehörde!), besoldete Gemeindebeamte, nicht Beigeordnete oder Schöffen sein. Die Wahl besoldeter Gemeindevorsteher und Schöffen ist nicht auf die Gemeindeglieder beschränkt, hier muß die Gemeinde die Möglichkeit einer unbeschränkten Auswahl haben. Irgendwelche andere Personen sind von der Wählbarkeit zum Mitgliede des Gemeindevorstandes nicht ausgeschlossen.

5. In Hessen-Nassau ist in Gemeinden mit einem Gemeinderate der Bürgermeister und der Beigeordnete von dem Gemeinderate und dem Gemeindeausschusse in gemeinschaftlicher Sitzung zu wählen, sonst werden der Gemeindevorsteher und die Schöffen stets von der Gemeindeversammlung, bzw. Gemeindevertretung gewählt. Wie aus den oben angegebenen Vorschriften erhellt, kann die Gemeindevertretung unbesoldete Gemeindevorsteher und Schöffen aus ihrer Mitte wählen, sie kann aber — und dies ist

wohl die Regel — auch auf andere Gemeindeglieder greifen, sie muß dies tun, wenn das zu besetzende Amt besoldet ist. Besoldete Gemeindevorsteher und Schöffen sind auf 12 Jahre zu wählen, unbesoldete auf 6 Jahre, doch ist in Hessen-Nassau ein unbesoldeter Bürgermeister auf 8 Jahre zu wählen, in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein kann ein unbesoldeter Gemeindevorsteher nach dreijähriger Amtsdauer auf weitere 9 Jahre gewählt werden. Die Wahl des Gemeindevorstehers und aller Schöffen bedarf der Bestätigung durch den Landrat, nur in Hessen-Nassau bedarf dieser Bestätigung in den Gemeinden mit einem Gemeinderate bloß der Bürgermeister und der Beigeordnete, nicht die übrigen Schöffen. Der Landrat darf die Bestätigung nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagen; von dieser Regel gibt es eine Ausnahme nur in Hessen-Nassau. Lehnt hier der Kreisausschuß die Zustimmung ab, so kann sie auf den Antrag des Landrates durch den Regierungspräsidenten ergänzt werden, bei dessen Entscheidung es verbleibt. Auch diese Ausnahme erklärt sich damit, daß in Hessen-Nassau der Bürgermeister die Ortspolizeibehörde ist. Überall ist, wenn die Bestätigung versagt wurde, eine Neuwahl anzuordnen. Erhält auch diese die Bestätigung nicht, so ernennt der Landrat unter Zustimmung des Kreisausschusses einen Stellvertreter auf so lange, bis eine erneuerte Wahl die Bestätigung erlangt hat.

6. Der Wirkungskreis der Gemeindeversammlung, bzw. Gemeindevertretung entspricht fast genau dem Wirkungskreise des städtischen Stadtverordnetenkollegiums in den Städten mit der Bürgermeisterverfassung, auch in Bezug auf die Ordnungspolizei bei den Sitzungen der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) gilt dasselbe, wie in den Städten; zu erwähnen wäre nur, daß bei diesen Sitzungen in den Landgemeinden nur beschränkte Öffentlichkeit stattfindet, indem denselben als Zuhörer nur die großjährigen, männlichen, zu den Gemeindeabgaben herangezogenen Gemeindeangehörigen beiwohnen können, eine wohl ziemlich zwecklose, kleinliche und nur auf das Drängen parlamentarischer Parteien aufgenommene Bestimmung. Obrigkeit der Landgemeinde ist der Gemeindevorsteher, er hat deren Verwaltung zu führen; sein Wirkungskreis und sein Verhältnis zur Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) in allen Gemeindeange-

legenheiten ist dasselbe, wie das des Bürgermeisters in den Städten mit der Bürgermeisterverfassung. Das Recht der Zustimmung zu den Beschlüssen der Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) steht ihm demnach nicht zu, wohl hat er aber das Recht und die Pflicht — abgesehen von der Beanständung gesetzwidriger Beschlüsse — die Ausführung solcher Beschlüsse auszusetzen, welche nach seiner Ansicht das Gemeinwohl oder das Gemeindeinteresse (in Hessen-Nassau erheblich) verletzen; beharrt in diesem Falle die Gemeindeversammlung (Gemeindevertretung) bei nochmaliger Beratung bei ihrem Beschluß, dann hat der Gemeindevorsteher innerhalb zwei Wochen die Entscheidung des Kreisausschusses einzuholen. Auch in den Landgemeinden hat demnach vor allem der Gemeindevorsteher die Verantwortung für das Gedeihen der Gemeinde zu tragen.

7. Im übertragenen Wirkungskreise hat der Gemeindevorsteher (in Hessen-Nassau auch in den Gemeinden mit einem Gemeinderat der Bürgermeister) die Gesetze und Verordnungen, sowie die Verfügungen der ihm vorgesetzten Behörden auszuführen; er handelt hier als Organ der Landesverwaltung. Es liegen ihm hiebei insbesondere ob die Vorbereitung der staatlichen Steuerverwaltung sowie die Erhebung und Abführung der Steuern nach der königlichen Verordnung vom 22. Jänner 1894, die Führung der Rekrutierungs- und Landsturmstammrollen, Mitwirkung beim Musterungs- und Aushebungsgeschäft, Aufstellung der Wählerlisten für Reichstag und Abgeordnetenhaus, der Urlisten für Schöffen und Geschworene, die Geschäfte des Jagdvorstehers nach der Jagdordnung vom 15. Juli 1907 usw. In Bezug auf die Ortspolizeiverwaltung ist der Gemeindevorsteher in den östlichen Provinzen, sowie in Schleswig-Holstein, nur ein Hilfsorgan des Amtsvorstehers (in der Provinz Posen des Distriktskommissarius); da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten notwendig macht, hat der Gemeindevorsteher das Recht und die Pflicht, das Erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen; der Amtsvorsteher kann über Bericht des Gemeindevorstehers selbstverständlich dessen polizeiche Maßnahmen wieder aufheben. Als Hilfsorgan des Amtsvorstehers (Distriktskommissärs) hat der Gemeindevorsteher insbesondere das

Recht und die Pflicht: 1. Die vorläufige Festnahme und Verwahrung einer Person nach den diesbezüglichen Vorschriften (§ 127 der Reichs-Strafprozeßordnung und § 6 des preußischen Gesetzes zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Februar 1850) vorzunehmen; 2. die unter Polizeiaufsicht stehenden Personen zu beaufsichtigen; 3. die vorgeschriebenen Meldungen über neu anziehende Personen entgegenzunehmen und 4. die ihm von dem Amtsvorsteher (Distriktskommissarius), oder von der Staats- oder Amtsanwaltschaft aufgetragenen polizeilichen Maßregeln auszuführen und Verhandlungen aufzunehmen. Viel umfassender ist die Wirksamkeit des Bürgermeisters in Hessen-Nassau; hier hat dieser im übertragenen Wirkungskreise fast denselben Wirkungskreis, wie der städtische Bürgermeister; er hat also 1. alle örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung zu besorgen und namentlich auch die Standesamtsgeschäfte zu führen, sofern nicht ein besonderer Beamter hiefür bestellt ist; 2. wenn die Handhabung der Ortspolizei nicht nach den auf S. 197 besprochenen Bestimmungen königlichen Behörden übertragen ist, hat der Bürgermeister die Verrichtungen eines Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft, gegebenenfalls (d. h. wenn in dem betreffenden Orte ein Amtsgericht seinen Sitz hat und nicht ein besonderer Amtsanwalt ernannt wird) auch die eines Amtsanwaltes zu besorgen und die Ortspolizei zu handhaben. Was insbesondere die Handhabung der Ortspolizei anbelangt, so mußten die Gesetze für den Fall vorsorgen, daß der Bürgermeister, bzw. der Gutsvorsteher (innerhalb der Gutsbezirke hat in Hessen-Nassau der Gutsvorsteher die Ortspolizei zu verwalten) zur Ortspolizeiverwaltung oder gewisser Teile derselben ungeeignet wäre. Aus diesem Grunde wahrt das Gesetz dem Minister des Innern die Befugnis, wenn es das öffentliche Interesse erheischen sollte, im Einvernehmen mit dem Kreisausschusse mehrere Landgemeinden, bzw. Gutsbezirke zu einem gemeinschaftlichen Ortspolizeibezirke zu vereinigen; in diesem Falle betraut der Minister einen der beteiligten Bürgermeister, bzw. Gutsvorsteher mit der Führung der Ortspolizei in dem Bezirke, die übrigen Bürgermeister und Gutsvorsteher behalten bloß das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges Einschreiten not-

wendig macht, das dazu Erforderliche *vorläufig* anzuordnen und ausführen zu lassen. Die Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung werden auf die zum Bezirke gehörenden Landgemeinden und Gutsbezirke nach dem von den Beteiligten vereinbarten, sonst aber vom Kreisausschusse festgesetzten Schlüssel verteilt. Wenn es im öffentlichen Interesse notwendig ist, kann ferner der Minister des Innern im *Einvernehmen* mit dem Bezirksausschusse ländliche Gemeinden und Gutsbezirke, welche innerhalb der Feldmark einer kreisangehörigen Stadt gelegen sind oder unmittelbar an dieselbe angrenzen, bezüglich der Verwaltung der Polizei mit dem Bezirke der Stadt vereinigen; in diesem Falle steht die Führung der Ortspolizei dem Bürgermeister der betreffenden Stadt zu. Zu erwähnen ist, daß seit früherer Zeit in Hessen-Nassau die Besorgung einiger Zweige der Ortspolizeiverwaltung unmittelbar dem Landrate zusteht; der Minister des Innern ist befugt, solche gesetzlich dem Landrat vorbehaltene Ortspolizeiangelegenheiten ganz oder zum Teile den Gemeinden zur eigenen Verwaltung zu überweisen.

8. In Hessen-Nassau ist — wenn nicht der Landrat hievon dispensiert — jede Gemeinde verpflichtet, zur Führung des Gemeinderechnungs- und Kassenwesens einen kautionspflichtigen und besoldeten Gemeinderechner anzustellen; im übrigen haben die Landgemeinden wohl das Recht, nicht aber die Pflicht, die Anstellung besoldeter Gemeindebeamten „für *einzelne* Dienstzweige oder Dienstverrichtungen“ zu beschließen. Die Beaufsichtigung der Gemeindebeamten ist überall Sache des Gemeindevorstehers; er hat sie auch zu ernennen; ausnahmsweise ist in Hessen-Nassau in Gemeinden mit einem Gemeinderate die Ernennung der Gemeindebeamten dem Gemeinderate vorbehalten. Die Ernennung des Gemeinderechners bedarf in Hessen-Nassau der Bestätigung des Landrates. Im übrigen gelten in Bezug auf die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeamten — allerdings mit einigen Ausnahmen — die auf S. 200 bis 202 besprochenen Vorschriften, doch muß hervorgehoben werden, daß der Gemeindevorsteher ebenso wie der Gutsvorsteher und der Verbandsvorsteher eines Zweckverbandes den unterstellten Kommunalbeamten nur Warnungen und Verweise erteilen kann; die Verhängung anderer Disziplinarstrafen ist dem Landrate vorbehalten, was den Amtscharakter

dieser Kommunalbeamten als mittelbarer Staatsbeamten besonders scharf zum Ausdruck bringt: Nur in Westfalen und in der Rheinprovinz ist der Amtmann, bzw. Bürgermeister befugt, die Unterbeamten des Amtes, der Bürgermeisterei und der einzelnen Gemeinden mit Ordnungsstrafen bis zu 9 Mark, und die bloß zu mechanischen Dienstleistungen angestellten Diener mit Arreststrafen bis zu drei, bzw. zwei Tagen zu belegen.

E. Die Rechtsstellung der Gutsbezirke. In allen preußischen Provinzen, in denen Gutsbezirke bestehen (vgl. S. 501 ff.), sind dieselben grundsätzlich in allen Beziehungen den Landgemeinden gleichgestellt. Vor allem ist der Gutsbesitzer für den Bereich des Gutsbezirkes zu allen Pflichten und Leistungen, welche im Bereiche des Gemeindebezirkes den Gemeinden im öffentlichen Interesse obliegen, verbunden. Zu diesen öffentlichen Lasten des Gutsbezirkes gehören namentlich die Kosten ortspolizeilicher Einrichtungen (Nachtwachtdienst, Feuerlöschwesen), des Wegebaues, der Armenpflege, der Schulunterhaltung, gewisse Leistungen für die bewaffnete Macht usw. In den bereits oben (S. 515, 521, 526) besprochenen Fällen darf der Gutsbesitzer zu den den Gutsbezirk treffenden Kosten auch andere Grundeigentümer und Bewohner des Gutsbezirkes nach Maßgabe des hierüber aufzustellenden Ortsstatutes heranziehen; den hienach im Gutsbezirke Abgabepflichtigen steht gegen die Veranlagung der Gutsbezirkssteuern das Rechtsmittel des Einspruches zu, über den der Gutsvorsteher entscheidet. Gegen die Entscheidung desselben steht dem Pflichtigen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren, und zwar in erster Instanz vor dem Kreisausschusse, zu. — Zu den öffentlichen Pflichten des Gutsbesitzers gehört auch die Besorgung der in der Landgemeinde dem Gemeindevorsteher (in Hessen-Nassau Bürgermeister) obliegenden Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises, also insbesondere auch die Ortspolizeiverwaltung im Bereiche des Gutsbezirkes in Hessen-Nassau, das Recht und die Pflicht des vorläufigen polizeilichen Einschreitens, der vorläufigen Arretierung von Personen u. ä. in den übrigen Provinzen, in denen die Ortspolizei vom Amtsvorsteher, bzw. Amtmann (Westfalen), oder Landrat (Hannover), bzw. Distriktskommissär (Posen) ausgeübt wird. Da in dieser Beziehung dem Gutsbesitzer auch alle obrigkeitlichen Befugnisse des Gemeindevorstehers zukommen, mußte das Gesetz von

diesen obrigkeitlichen Befugnissen ungeeignete Gutsbesitzer ausschließen, und bestimmte daher, daß die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse im Gutsbezirke nur dem von dem Landrate bestätigten und vereidigten Gutsvorsteher zukomme. Der Gutsbesitzer kann, wenn er Angehöriger des deutschen Reiches ist, im Gutsbezirke oder in dessen unmittelbarer Nähe ständig wohnt, männlichen Geschlechtes ist usw., selbst das Amt des Gutsvorstehers übernehmen; er kann aber auch einen „befähigten" Stellvertreter bestellen und muß dies tun, wenn ihm die Bestätigung als Gutsvorsteher versagt wurde, wenn er Untertan ausländischer Staaten ist usw. Unterläßt der Gutsbesitzer in diesen Fällen die Bestellung eines befähigten Stellvertreters oder befindet er sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte, oder ist er in Konkurs verfallen, so steht dem Landrate unter Zustimmung des Kreisausschusses die Ernennung des Gutsvorstehers zu; diesem hat der Besitzer für seine Mühewaltung eine Vergütung zu gewähren, deren Höhe der Kreisausschuß zu bestimmen hat. Hervorzuheben ist, daß die zur Übernahme des Amts des Gutsvorstehers durch den Gutsbesitzer oder die von ihm bezeichnete Person erforderliche Bestätigung vom Landrat nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden darf; nur in Hessen-Nassau kann die mangelnde Zustimmung des Kreisausschusses durch die des Regierungspräsidenten ersetzt werden.

F. Die Staatsaufsicht über die Landgemeinden, Gutsbezirke und Zweckverbände. Das Recht der Selbstverwaltung der Landgemeinden ist genau dasselbe, wie das der Städte. Das Selbstverwaltungsrecht steht der Gemeinde nur in den „Gemeindeangelegenheiten" zu; was zu diesem eigenen Wirkungskreise der Gemeinden gehört, wird nirgends gesagt; aus dem Mangel solcher Bestimmungen folgt, daß die Wirksamkeit der Gemeinde als solcher grundsätzlich unbeschränkt ist. Was die Wohlfahrt des Ganzen, die materiellen Interessen und die sittliche und geistige Entwicklung der Einwohner zu fördern vermag und der Gemeinde nach Maßgabe ihrer Kräfte erreichbar ist, kann diese daher in den Bereich ihrer Wirksamkeit ziehen. Nach zahlreichen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes „umfaßt die deutsche Gemeinde ihrer Entwicklung und ihrem Wesen nach einen allgemeinen Komplex wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Zwecke,

welche die Gesetzgebung nur durch das Staatsaufsichtsrecht begrenzt hat". Anderseits sind die Grenzen zwischen den „Gemeindeangelegenheiten" und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinde auf vielen Gebieten fließende, daher der Kreis der Angelegenheiten, die nur dem Staatsaufsichtsrechte, nicht auch den Dienstbefehlen der vorgesetzten Staatsbehörden unterliegen, nicht genau umgrenzt (vgl. S. 204 und 207). In den Landgemeinden wird überdies die Selbstverwaltung der Gemeinden stark durch die Bestimmung beschränkt, wonach ohne Genehmigung des Kreisausschusses die Gemeinde keine neue Belastung der Gemeindeangehörigen ohne gesetzliche Verpflichtung beschließen kann. Jede nicht durch gesetzliche Anordnung verursachte neue Gemeindeausgabe bedarf also in den Landgemeinden der Erlaubnis des Kreisausschusses.

Was nun die staatliche Aufsicht über Landgemeinden, Gutsbezirke, die westfälischen Ämter und die rheinischen Bürgermeistereien, sowie über Zweckverbände (mit Ausnahme der den Städten gleichzuhaltenden Zweckverbände, an denen eine Stadt oder ein Kreis beteiligt ist) anbelangt, so wird sie in erster Instanz von dem Landrat als Vorsitzendem des Kreisausschusses (eine Stellvertretung des Landrates durch den Kreissekretär darf hier also nicht stattfinden), in höherer und letzter Instanz von dem Regierungspräsidenten geübt. Der Umfang des staatlichen Aufsichtsrechtes ist nur im § 114 der rheinischen Landgemeindeordnung vom 23. Juli 1845 näher bestimmt, und zwar in Übereinstimmung mit § 139 der revidierten Städteordnung vom Jahre 1831, der für die Praxis der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte allgemein noch heute in Städten und Landgemeinden maßgebend ist. Danach ist die Staatsaufsichtsbehörde berechtigt und verpflichtet: a) sich die Überzeugung zu verschaffen, ob in jeder Gemeinde die Verwaltung nach den Gesetzen überhaupt und nach der betreffenden Gemeindeordnung insbesondere eingerichtet ist; b. dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und alle Störungen beseitigt werden. Die Aufsichtsbehörde kann also u. a. auch unter Strafandrohung verlangen, daß über eine Gemeindeangelegenheit von den zuständigen Gemeindeorganen formell Beschluß gefaßt wird; selbstverständlich darf sie nicht verlangen, daß dem zu

fassenden Beschluß ein bestimmter materieller Inhalt zu geben sei; ein solches Verlangen würde nämlich nach einem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes „den Gemeindemitgliedern die Pflichtwidrigkeit zumuten, über die Gemeindeangelegenheiten nicht nach ihrem pflichtschuldigen Ermessen, sondern nach dem ihrer vorgesetzten Behörde zu beschließen". Die Staatsaufsichtsbehörde soll weiter c) die Beschwerden einzelner über die Verletzung der ihnen als Mitglieder der Gemeinde zustehenden Rechte untersuchen und entscheiden, insofern die Entscheidung solcher Beschwerden nicht Sache anderer Staatsbehörden, insbesondere der Verwaltungsgerichte ist; d) die Gemeinde zur Erfüllung ihrer öffentlichrechtlichen Pflichten anhalten; und e) in den Fällen entscheiden, die im Gesetz dahin verwiesen sind. In allen Angelegenheiten der Landgemeinden, Gutsbezirke, Zweckverbände usw. sind Beschwerden bei den Aufsichtsbehörden in allen Instanzen innerhalb zwei Wochen anzubringen.

Zu den eben aufgezählten allgemeinen Rechten der Staatsaufsichtsbehörde treten, ebenso wie in den Städten, folgende, äußerst wichtige spezielle Befugnisse hinzu.

1. Zur Veräußerung oder wesentlichen Veränderung von Sachen, welche einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben, ist stets die Genehmigung des Regierungspräsidenten erforderlich. In allen übrigen Fällen, in denen die Gemeindebeschlüsse einer höheren Erlaubnis bedürfen, genügt, insofern das Gesetz nicht etwas anderes vorschreibt (vgl. z. B. S. 213), die Genehmigung des Kreisausschusses; einer solchen Genehmigung bedarf es insbesondere zur Veräußerung von Grundstücken, zu einseitigen Verzichtleistungen und Schenkungen, zur Aufnahme von Anleihen, zu Veränderungen im Genusse der Gemeindenutzungen, in Hessen-Nassau auch zur Anstrengung eines Rechtsstreites usw. Dem Kreisausschusse liegt auch die Revision der Gemeinderechnungen ob, welche alljährlich wenigstens bei mehreren Gemeinden des Kreises zu erfolgen hat. Der Kreisausschuß hat auch über die Feststellung und den Ersatz der bei Kassen und anderen Verwaltungen sich ergebenden Defekte zu beschließen, er kann einzelnen Gemeinden die Festsetzung eines Jahresvoranschlages erlassen, wenn deren Verhältnisse dies unbedenklich erscheinen lassen usw.

2. Der Gemeinde- oder Verbandsvorsteher, der Amtmann oder Landbürgermeister hat aus eigener Initiative, und notwendigenfalls auf Anweisung der Aufsichtsbehörde Beschlüsse der Gemeinde-(Amts-, Bürgermeisterei-) Versammlung, der Gemeindevertretung, des Gemeinderates (Hessen-Nassau) oder der Gemeindeverbände, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, unter Angabe der Gründe zu beanständen; gegen seine Verfügung steht dem betreffenden Kollegium die Klage im Verwaltungsstreitverfahren, und zwar in erster Instanz vor dem Kreisausschuß, zu. Aus anderen als den vorstehend angegebenen Gründen darf die Aufsichtsbehörde eine Beanständung von Beschlüssen der Gemeindeversammlung, Gemeindevertretung usw. nicht herbeiführen.

3. Ein weiteres Mittel der Staatsaufsicht gegenüber Landgemeinden, den westfälischen Ämtern, den rheinischen Bürgermeistereien, den Gutsbezirken und Zweckverbänden ist die Zwangsetatisierung. Unterläßt oder verweigert einer dieser Kommunalverbände die ihm g e s e t z l i c h obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen, so verfügt der Landrat, unter Anführung der Gründe, die Eintragung in den Etat, bzw. die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe, gegen diese Verfügung des Landrates steht der betreffenden Gemeinde, dem Gutsbesitzer, Zweckverband usw. die Klage bei dem Bezirksausschusse zu.

4. Als äußerstes Mittel der Staatsaufsicht gegenüber einer Gemeindevertretung, der Amts- oder Bürgermeistereiversammlung ist das Recht der Auflösung derselben; diese kann nur durch königliche Verordnung und in Westfalen und der Rheinprovinz nur auf Antrag des Staatsministeriums erfolgen. Binnen sechs Wochen vom Tage der Auflösungsverordnung an gerechnet muß eine Neuwahl angeordnet werden; in Westfalen und der Rheinprovinz muß die Neuwahl binnen sechs Monaten durchgeführt sein. Bis zur Einführung der neugewählten Gemeindeverordneten beschließt an Stelle der Gemeindevertretung, der Amts- oder Bürgermeistereiversammlung der Kreisausschuß. Eine Auflösung der aus allen Stimmberechtigten bestehenden Gemeindeversammlung ist selbstverständlich ausgeschlossen. Ebenso gibt es keine Auflösung der

Verbandsausschüsse (von Zweckverbänden); dagegen können die Mitglieder dieser Ausschüsse im Disziplinarwege ihrer Stellen enthoben werden. Viel schärfere Mittel stehen der Regierung gegen Gemeindevorsteher, Amtmänner, Bürgermeister, Beigeordnete, Schöffen, Gutsvorsteher, Verbandsvorsteher, sowie die sonstigen Beamten der Landgemeinden, Ämter, Bürgermeistereien, Gutsbezirke und Gemeindeverbände zur Verfügung. Alle diese Personen unterliegen als mittelbare Staatsbeamte den Bestimmungen des Beamtendisziplinargesetzes vom 21. Juli 1852, können also wegen Dienstvergehen (vgl. S. 189 bis 191) mit Ordnungsstrafen, und gegebenenfalls selbst mit Entfernung aus dem Amte bestraft werden. Die Befugnis, gegen diese Personen Ordnungsstrafen (Warnung, Verweis, Geldbuße bis 90 Mark, bei gewissen Unterbeamten auch Arreststrafe bis zu acht Tagen) zu verhängen, steht dem Landrate und, wenn Geldbußen von über 9 (bis 90) Mark), oder Arreststrafen von über 3 (bis acht) Tagen verhängt werden sollen, dem Regierungspräsidenten zu; der Bestrafte kann gegen die Strafverfügungen des Landrates eine Beschwerde an den Regierungspräsidenten und sodann die Klage beim Oberverwaltungsgerichte erheben. Gegen die Strafverfügungen des Regierungspräsidenten findet zunächst die Beschwerde an den Oberpräsidenten und sodann die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Ehrenamtlich funktionierende Bürgermeister in der Rheinprovinz genießen das Vorrecht, daß ihnen Ordnungsstrafen nur vom Kreisausschusse, in der Beschwerdeinstanz vom Bezirksausschusse auferlegt werden können. In Westfalen und in der Rheinprovinz, wo der Amtmann, bzw. Bürgermeister ausnahmsweise gegenüber Unterbeamten des Amtes, der Bürgermeisterei und der Gemeinde das Recht zur Verhängung von Geldbußen und Arreststrafen hat, steht dem bestraften Unterbeamten zunächst die Beschwerde an den Landrat, hierauf eine weitere Beschwerde an den Regierungspräsidenten und zum Schlusse noch die Klage an das Oberverwaltungsgericht offen. Handelt es sich um die Entfernung aus dem Amte wegen Dienstvergehen oder um Feststellung der Tatsache der Dienstunfähigkeit eines der genannten Gemeindefunktionäre gegen dessen Willen, so hat die Einleitung des Verfahrens der Landrat oder der Regierungspräsident zu verfügen; dieser ernennt auch den Untersuchungs-

kommissär und den Vertreter der Staatsanwaltschaft. Die entscheidende Disziplinarbehörde ist in erster Instanz der Kreisausschuß, in zweiter das Oberverwaltungsgericht; der Vertreter der Staatsanwaltschaft beim Oberverwaltungsgericht ist vom Minister des Innern zu ernennen. In diesen Bestimmungen spiegelt sich scharf die Unterordnung aller genannten Gemeinde(Gutsbezirks-, Zweckverbands)funktionäre unter die Staatsbehörden wider; da aber in allen Fällen das Oberverwaltungsgericht höchste Disziplinarinstanz ist, können allerdings die Staatsbehörden ihre Macht nicht zur gesetzwidrigen Erweiterung der ihnen gegenüber dem Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden in Gemeindeangelegenheiten zustehenden Staatsaufsichtsrechte mißbrauchen.

G. Die Amtsbezirke in Schleswig-Holstein und in den östlichen Provinzen, Posen ausgenommen. In den östlichen Provinzen, mit Ausnahme Posens, sowie in Schleswig-Holstein wird jeder Landkreis unter Ausscheidung der Städte „behufs Verwaltung der Polizei und Wahrnehmung anderer öffentlicher Angelegenheiten“ in Amtsbezirke eingeteilt; an der Spitze jedes Amtsbezirkes steht der Amtsvorsteher, welcher „die Polizei und die sonstigen öffentlichen Angelegenheiten des Amtes“ zu verwalten hat und überdies vom Landrate und vom Kreisausschusse für die Geschäfte der allgemeinen Landes- und Kreiskommunalverwaltung, sowie bei Beaufsichtigung der Kommunalangelegenheiten der zu dem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke als „vermittelndes und begutachtendes“ Organ in Anspruch genommen werden kann. Hervorzuheben ist, daß der Amtsvorsteher als Polizeibehörde im ganzen Gebiete der Polizei zuständig ist, soweit nicht besondere Gesetze die Verwaltung gewisser Zweige der Polizei dem Landrate oder anderen Beamten übertragen haben, bzw. soweit in seinem Bezirke auf Grund der auf S. 197 erwähnten Gesetze nicht königliche Polizeiverwaltungen eingerichtet werden. Durch besondere Gesetze ist dem Landrate die Jagd- und Chausseepolizei, dem Regierungspräsidenten die Chausseebaupolizei übertragen worden; ebenso kann die Fischereipolizei besonderen Beamten übertragen werden; die Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei wird immer, die Berg-, Eisenbahn- und Deichpolizei regelmäßig durch besondere Beamte ausgeübt. Insbesondere steht dem Amtsvorsteher die Verwaltung der

Sicherheits-, Ordnungs-, Sitten-, Gesundheits-, Gesinde-, Armen-, Feld-, Forst-, Wege-, Wasser-, Gewerbe-, Bau-, Feuerpolizei usw. zu. Als Ortspolizeibehörde hat der Amtsvorsteher das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit sein Einschreiten notwendig macht, das Erforderliche anzuordnen und ausführen zu lassen, er hat das Recht, Ortspolizeiverordnungen zu erlassen (vgl. unter H), das Recht, Polizeiverfügungen an einzelne Personen zu richten und behufs Durchführung seiner Befehle und Verbote exekutive Zwangsmittel anzuwenden. Ebenso hat der Amtsvorsteher das Recht, in den seiner Verwaltung anheimfallenden Angelegenheiten die Polizeistrafgerichtsbarkeit auszuüben; selbstverständlich steht dem durch ein Strafmandat des Amtsvorstehers Gestraften das Recht zu, auf ein Urteil des zuständigen Schöffengerichtes anzutragen (vgl. S. 146). In polizeilichen Angelegenheiten sind die Gendarmen verpflichtet, den Requisitionen des Amtsvorstehers zu genügen, die Gemeinde- und Gutsvorsteher sind ganz allgemein verbunden, „den Anweisungen und Aufträgen des Amtsvorstehers, welche derselbe in Gemäßheit seiner gesetzlichen Befugnisse in Dienstangelegenheiten an sie erläßt, nachzukommen"; kommen Gemeinde- oder Gutsvorsteher dieser ihrer Pflicht nicht nach, kann sie der Amtsvorsteher durch Anwendung von Exekutionsmitteln (Geldbuße bis 60 Mark, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang) zwingen. Im übrigen muß betont werden, daß dem Amtsvorsteher ein Ordnungsstrafrecht gegen die Gemeinde- und Gutsvorsteher nicht zusteht; ebensowenig unterliegen die Gendarmen der Dienstaufsicht des Amtsvorstehers. Selbstverständlich sind die Amtsvorsteher verpflichtet, bei Verwaltung der Ortspolizei und der übrigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung den nicht gesetzwidrigen Weisungen der vorgesetzten Behörden (d. h. in erster Instanz des Landrates), zu gehorchen, die Aufsicht über ihre Geschäftsführung hat der Landrat „als Vorsitzender des Kreisausschusses" (eine Stellvertretung des Landrates durch den Kreissekretär ist also hier ausgeschlossen) zu führen.

Bei den weitgehenden Kompetenzen des Amtsvorstehers kann es nicht wundernehmen, daß bei seiner Auswahl die Regierung sich das entscheidende Wort wahren wollte, ebenso wie sie den Staatsbehörden die Disziplinargewalt über den Amtsvorsteher

sichern wollte. Beides ist der Regierung in geringerem Grade gelungen, wie etwa hinsichtlich der rheinischen Landbürgermeister und der westfälischen Amtmänner. Der Amtsvorsteher und dessen Stellvertreter werden von dem Oberpräsidenten auf Grund von Vorschlägen des Kreistages auf sechs Jahre ernannt; in die betreffende Vorschlagsliste hat der Kreistag aus der Zahl der Amtsangehörigen (d. h. der im Amtsbezirke wohnenden Personen) alle nach seiner Ansicht zu Amtsvorstehern befähigten Personen aufzunehmen, der Oberpräsident ist jedoch befugt, den Kreistag zur Vervollständigung dieser Liste aufzufordern. Lehnt der Kreistag diese Aufforderung ab, so hat der Provinzialrat auf Antrag des Oberpräsidenten darüber zu beschließen, ob und welche Personen nachträglich in die Vorschlagsliste aufzunehmen sind. Die Entscheidung des Provinzialrates ist endgültig. Der Amtsvorsteher muß unbesoldet sein, er ist jedoch berechtigt, eine Amtskostenentschädigung (für Dienstreisen, Kanzleierfordernisse, Miete, Beheizung und Beleuchtung des Amtslokales u. ä.) zu beanspruchen. Diese wird nach Anhörung der Beteiligten von dem Kreisausschusse als ein Pauschquantum festgesetzt. Alle Amtsangehörigen sind verpflichtet, das Amt eines Amtsvorstehers zu übernehmen; wer sich ohne einen gesetzlichen Entschuldigungsgrund weigert, es zu übernehmen oder das übernommene Amt drei Jahre hindurch zu versehen, sowie derjenige, welcher sich der Verwaltung dieses Amtes trotz vorhergegangener Aufforderung seitens des Kreisausschusses tatsächlich entzieht, kann durch Beschluß des Kreistages für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren nicht nur der Ausübung seines Rechtes auf Teilnahme an der Vertretung und Verwaltung des Kreises für verlustig erklärt, sondern auch zu den Kreisabgaben um ein Achtel bis ein Viertel stärker als die übrigen Kreisangehörigen herangezogen werden. Gegen den Beschluß des Kreistages findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschuß statt. — Trotz dieser Bestimmung gibt es insbesondere in rein industriellen Gegenden Amtsbezirke, die eine so unverhältnismäßig große Bevölkerung (als Beispiel sei angeführt, daß der volkreichste preußische Amtsbezirk, Zabrze in Oberschlesien, im Jahre 1907 nicht weniger als 86.051 Einwohner zählte) haben und so große Ansprüche an die Arbeitskraft des Amtsvorstehers stellen, daß sich keine Personen finden, die im stande

wären, als ehrenamtliche Amtsvorsteher zu fungieren. Aus anderen Gründen sind solche Fälle in rein agrarischen Gegenden, in denen die Amtsbezirke in der Regel zirka 1500 Einwohner zählen, möglich. Ist nun nach der Erklärung des Kreistages für einen Amtsbezirk eine zum Amtsvorsteher geeignete Person nicht zu ermitteln, dann kann der Oberpräsident zeitweilig die Wahrnehmung der Amtsverwaltung dem Vorsteher eines benachbarten Amtsbezirkes oder — wenn die städtische Vertretung zustimmt — dem Bürgermeister einer benachbarten Stadt übertragen; ist auch dieses nach der Erklärung des Kreistages untunlich, dann hat der Oberpräsident auf Vorschlag des Kreisausschusses einen kommissarischen Amtsvorsteher zu bestellen; diesem gebührt außer der Amtskostenentschädigung eine vom Kreisausschusse festzusetzende Remuneration. Es soll hervorgehoben werden, daß zahlreiche große Gemeinden, ebenso viele große Gutsbezirke von abgesonderter Lage für sich einen Amtsbezirk bilden, in solchen Amtsbezirken ist der Gemeinde-, bzw. Gutsvorsteher zugleich Amtsvorsteher. Stellvertreter des Gemeindevorstehers in seiner Eigenschaft als Amtsvorsteher ist in Gemeinden, die einen eigenen Amtsbezirk bilden, der vom Kreisausschusse bestimmte Schöffe. Im öffentlichen Interesse (z. B. behufs besserer Verwaltung der Sicherheitspolizei, der Baupolizei usw.) kann es notwendig werden, ländliche Gemeinden und Gutsbezirke, welche innerhalb der Feldmark einer Stadt gelegen sind oder unmittelbar an diese angrenzen, entweder nur bezüglich der Verwaltung der Polizei oder bezüglich aller einem Amtsbezirke zukommenden öffentlichen Angelegenheiten mit dem Bezirke der Stadt zu vereinigen; in diesem Falle kann sowohl das eine wie das andere vom Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse und nach Anhörung der Beteiligten und des Kreistages verfügt werden; im ersten Falle scheidet die betreffende Gemeinde (Gutsbezirk) hinsichtlich der Polizeiverwaltung, im zweiten überhaupt aus dem Verband des Amtsbezirkes aus.

Als mittelbare Staatsbeamte unterliegen die Amtsvorsteher den Bestimmungen des Beamtendisziplinargesetzes vom 21. Juli 1852; wegen Dienstvergehen können sie sowohl mit Ordnungsstrafen belegt, als auch aus dem Amte entfernt werden. Wichtig ist, daß dem Landrate das Recht zur Verhängung von Ordnungsstrafen gegen die Amtsvorsteher nicht zusteht; in leichteren Fällen hat

darüber in erster Instanz der Kreisausschuß, in zweiter der Bezirksausschuß, in schwereren Fällen der Regierungspräsident und auf Beschwerde der Oberpräsident zu beschließen; gegen den Beschluß des Bezirksausschusses, bzw. des Oberpräsidenten findet die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. In dem auf Entfernung aus dem Amte gerichteten Verfahren wird die Einleitung des Disziplinarverfahrens von dem Landrate oder von dem Regierungspräsidenten verfügt; die entscheidende Behörde ist in erster Instanz der Kreisausschuß, in zweiter das Oberverwaltungsgericht.

Hinsichtlich der Polizei und der dem Amtsvorsteher sonst übertragenen Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung ist der Amtsbezirk nur ein Verwaltungsbezirk; zu einem Kommunalverband im vollen Umfange wird der Amtsbezirk erst dann, wenn er zugleich „behufs Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben“ zu einem Zweckverbande der zum Amtsbezirke gehörenden Gemeinden und Gutsbezirke wird. Dies ist nun ziemlich selten geschehen; in der weitaus größten Zahl der Fälle ist der Amtsbezirk nur insofern als ein Kommunalverband aufzufassen, als er verpflichtet ist, für die Kosten der Amtsbezirksverwaltung aufzukommen. In dieser Hinsicht handelt es sich nicht nur um das Pauschale des Amtsvorstehers und die dem kommissarischen Amtsvorsteher zu gewährende Remuneration, sondern auch um alle unmittelbaren Kosten der Amtsbezirkspolizeiverwaltung (die mittelbaren Kosten haben die betreffenden Gemeinden, bzw. Gutsbezirke selbst zu tragen). Demnach hat der Amtsbezirk z. B. die Kosten der Polizeirevisionen zu tragen, die vom Amtsvorsteher arretierten Personen zu unterhalten, den vom Amtsvorsteher zu Gängen, zur Vornahme von Arretierungen, zur Eintreibung der Geldbußen usw. verwendeten Amtsboten zu bezahlen, in volkreicheren Amtsbezirken ergibt sich oft das Bedürfnis für den Bureaudienst einen besonderen Sekretär anzustellen, in noch größeren Amtsbezirken ist sogar eine Schar von Bureaubeamten, von Polizeiinspektoren und Polizeikommissären, von Schutzwachleuten usw. notwendig; hier empfiehlt es sich, auch eigene Dienstgebäude zu erwerben. Zur Deckung dieser Kosten reichen selbstverständlich die eigenen Einnahmen des Amtsbezirkes nicht aus; diese beschränken sich nämlich auf den Ertrag der vom Amtsvorsteher festgesetzten Straf- und Exekutivgeldbußen und Konfiskate, sowie

etwaiger für die Amtskasse erhobener Gebühren (z. B. von Baulizenzen). Als Beitrag zu den Kosten der Amtsverwaltung hat der Staat den Landkreisen der Provinzen Ost- und Westpreußen, Pommern, Brandenburg, Sachsen und Schlesien vom Jahre 1874 ab, den Kreisen Schleswig-Holstein vom Jahre 1889 ab, diejenigen Summen überwiesen, welche er infolge Einrichtung der Amtsbezirksverwaltung durch das Eingehen königlicher Polizeiverwaltungen, durch den Wegfall der Schulzenremunerationen und Polizeiverwaltungskosten im Staatshaushalt erspart hat, der Gesamtbeitrag des Staates aus diesem Titel (750.000 Mark jährlich) wird in den genannten östlichen Provinzen auf die Landkreise zu einer Hälfte nach dem Maßstabe des Flächeninhaltes, zur anderen nach der Bevölkerungsanzahl (in Schleswig-Holstein nach Maßgabe des Bedürfnisses) verteilt. Durch das Dotationsgesetz vom 30. April 1873 hat der Staat den Kreisen der östlichen Provinzen für die den Kreisen, bzw. Amtsbezirken durch die Wahrnehmung von Geschäften der Staatsverwaltung auf Grund der Kreisordnung erwachsenden Ausgaben (also insbesondere zur Deckung der Amtsunkosten der Kreisausschüsse und der Amtsvorsteher) eine jährliche Dotation von 3,000.000 Mark überwiesen; auch diese Dotation ist auf die einzelnen Kreise zur Hälfte nach dem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Bevölkerungsanzahl zu verteilen. Insoweit die Kosten der Amtsverwaltung durch die eigenen Einnahmen des Amtsbezirkes und durch die vom Staate überwiesenen Beträge ihre Deckung nicht finden, trägt dieselben das Amt, d. h. sie sind auf die zu dem Amtsbezirke gehörenden Gemeinden und Gutsbezirke nach dem für die Aufbringung der Kreisabgaben festgestellten Schlüssel aufzuteilen und von diesen aufzubringen. Amtsbezirke, welche nur aus einer Gemeinde, bzw. nur aus einem Gutsbezirke bestehen, haben keinen Anspruch auf die vom Staate gewährten Fonds; in diesen Amtsbezirken werden die Kosten der Amtsverwaltung gleich den übrigen Kommunalbedürfnissen aufgebracht.

Insofern der Amtsbezirk als ein Kommunalverband zu betrachten ist, sind als seine Organe der Amtsvorsteher und der Amtsausschuß anzusehen; der Amtsvorsteher hat den Amtsbezirk nach außen zu vertreten; er ist der Vorsitzende des Amtsausschusses und beruft dessen Sitzungen ein, er hat die Beschlüsse

des Amtsausschusses vorzubereiten und auszuführen. Die Ernennung der Beamten des Amtsbezirkes steht dem Amtsvorsteher zu, der Amtsausschuß beschließt bloß über die Kreierung und Besoldung der betreffenden Dienststelle. Auf Antrag der Beteiligten oder der Aufsichtsbehörde hat der Kreisausschuß über die Festsetzung der Besoldungen und sonstigen Dienstbezüge der Beamten der Amtsbezirke (ebenso wie der Beamten der Landgemeinden, Zweckverbände usw.) zu beschließen, ebenso können die Anstellungs-, Besoldungs- und Pensionsverhältnisse der Beamten der Amtsbezirke, Landgemeinden und Zweckverbände durch Ortsstatut geregelt werden; kommt ein derartiges Statut in städtischen Vororten, Industrieorten, Badeorten und sonstigen Landgemeinden (Amtsbezirken usw.), für welchen nach ihren besonderen örtlichen Verhältnissen ein Bedürfnis ortsstatutarischer Regelung besteht, nicht zustande, dann hat der Kreisausschuß — innerhalb der im Kommunalbeamtengesetze vom 30. Juli 1899 festgesetzten Grenzen — über die Rechtsverhältnisse dieser Beamten zu beschließen und dieser Beschluß bleibt so lange in Geltung, bis durch Ortsstatut eine anderweitige Regelung getroffen ist. Es ist demnach dafür gesorgt, daß die Qualität der Verwaltung der Amtsbezirke (Landgemeinden usw.) nicht an unbefriedigenden materiellen oder rechtlichen Verhältnissen der Beamtenschaft leide. Alle Beamten der Amtsbezirke sind mittelbare Staatsbeamte; die Ernennung aller Polizeiexekutivbeamten (also der Schutzleute, der Polizeikommissäre usw.), nicht aber die der Polizeibureaubeamten, bedarf der Bestätigung des Landrates; zur Verweigerung der Bestätigung bedarf hier der Landrat keiner Zustimmung des Kreisausschusses. Bei der Auswahl der Polizeiexekutivorgane hat sich also der Staat in den Amtsbezirken, ebenso wie in den Städten, sein volles freies Ermessen gewahrt. Mit den aus dem obigen betreffs der Beamten sich ergebenden Ausnahmen steht dem Amtsausschuß das Recht der Bewilligung derjenigen Ausgaben der Amtsverwaltung, welche vom Amtsbezirke aufgebracht werden, zu. Des weiteren hat der Amtsausschuß sämtliche Ausgaben (also nicht bloß die vom Amtsbezirke aufgebrachten) zu kontrollieren, er kann besondere Kommissionen oder Kommissarien zur Vorbereitung und Ausführung seiner Beschlüsse bestellen und wählen, hat über Angelegenheiten, welche der Amtsvorsteher aus dem Kreise seiner

Amtsbefugnisse ihm zu unterbreiten für gut befindet, zu beschließen, und endlich auf Beschwerden und Einsprüche der Amtsangehörigen, betreffend ihr Recht zur Mitbenützung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten des Amtsbezirkes zu entscheiden (gegen diese Entscheidung steht der Partei die Klage beim Kreisausschusse zu). In der Polizeiverwaltung hat der Amtsausschuß insofern ein wichtiges Wort mitzureden, als der Amtsvorsteher Ortspolizeiverordnungen für den Amtsbezirk oder für die einzelne Gemeinde, bzw. für den einzelnen Gutsbezirk nur mit Zustimmung des Amtsausschusses zu erlassen befugt ist, versagt der Ausschuß die Zustimmung, so kann dieselbe jedoch auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses ergänzt werden. Der Beschluß des Kreisausschusses ist hier endgültig.

Was die Zusammensetzung des Amtsausschusses anbelangt, so hat in denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, die Gemeindevertretung die Geschäfte des Amtsausschusses wahrzunehmen, in denjenigen Amtsbezirken, welche nur aus einem Gutsbezirke bestehen, gibt es überhaupt keinen Amtsausschuß; in den zusammengesetzten Amtsbezirken ist die Bildung des Amtsausschusses etwa dieselbe, wie die des Verbandsausschusses bei Zweckverbänden. Der Amtsausschuß besteht hier also aus Vertretern der zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke, wobei jede Gemeinde und jeder Gutsbezirk wenigstens einen Vertreter entsenden muß. Im übrigen wird die Zahl der von jeder Gemeinde zu entsendenden Vertreter, sowie der jedem Gutsbezirk einzuräumenden Stimmen (diese hat der Gutsbesitzer oder dessen Stellvertreter zu führen) mit Rücksicht auf die Steuerleistungen und die Einwohnerzahl durch ein auf den Vorschlag des Kreisausschusses von dem Kreistage zu erlassendes Statut geregelt (Beschwerden gegen dieses Statut unterliegen der endgültigen Beschlußfassung des Bezirksausschusses). Die Vertretung der Gemeinden erfolgt zunächst durch den Gemeindevorsteher, sodann durch die Schöffen und erst wenn deren Zahl nicht ausreicht, durch andere von der Gemeindeverwaltung, bzw. Gemeindeversammlung zu wählende Mitglieder. Über Proteste gegen diese Wahlen beschließt der Amtsausschuß; gegen seine Beschlüsse findet die Klage beim Kreisausschusse statt; die Klage

steht auch dem Amtsvorsteher zu. Aus diesen Bestimmungen erhellt, daß die Mehrzahl der Mitglieder der meisten Amtsausschüsse Personen sind, die dem Beamtendisziplinargesetze vom Jahre 1852 unterliegen.

In allen Angelegenheiten, in denen der Amtsbezirk als Kommunalverband gilt, unterliegt die Amtsbezirksverwaltung der Aufsicht des Staates, die in erster Instanz vom Landrat als Vorsitzendem des Kreisausschusses, in höherer und letzter Instanz von dem Regierungspräsidenten ausgeübt wird. Der Zweck und Umfang der Staatsaufsicht ist derselbe, wie gegenüber den Landgemeinden, doch ist zu bemerken, daß über Beschwerden gegen Verfügungen der Amtsvorsteher in nicht polizeilichen Angelegenheiten der Kreisausschuß zu beschließen hat. Was die Mittel der Staatsaufsicht anbelangt, so ist über das dem Landrate zustehende Recht der Zwangsetatisierung dasselbe wie bei den Landgemeinden zu sagen. Beschlüsse des Amtsausschusses dürfen vom Amtsvorsteher — aus eigener Initiative oder auf Anweisung der Aufsichtsbehörde — nur wegen Kompetenzüberschreitung oder Gesetzesverletzung beanständet werden; gegen die Beanständung steht selbstverständlich dem Amtsausschusse die Klage beim Kreisausschusse zu. Von den Beschlüssen des Amtsausschusses bedürfen einer höheren Bestätigung nur die Beschlüsse betreffend die Veräußerung von Grundstücken oder Immobiliarrechten, oder die Aufnahme von Anleihen; die Bestätigung steht immer dem Kreisausschusse zu. Der Kreisausschuß hat auch über die Feststellung und den Ersatz der bei Amtsbezirkskassen vorkommenden Defekte, sowie über die verweigerte Abnahme oder Entlastung von Rechnungen der rechnungsführenden Beamten zu beschließen; in beiden Fällen ist sein Beschluß endgültig, dem Beamten steht jedoch noch der ordentliche Rechtsweg offen. Hervorzuheben ist, daß zur Aufnahme von Anleihen — außer der Genehmigung des Kreisausschusses — noch die Zustimmung sämtlicher zu dem Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke notwendig ist. Jede Gemeinde (Gutsbezirk) kann also ihr Veto gegen die Aufnahme von Anleihen durch den Amtsbezirk einlegen.

H. Die Polizeiverordnungen der ländlichen Ortspolizeibehörden. Alle Ortspolizeibehörden auf dem flachen Lande, also — abgesehen von königlichen Polizeiverwaltungen —

die Landbürgermeister in der Rheinprovinz, die Amtmänner in Westfalen, die Bürgermeister und Gutsvorsteher in Hessen-Nassau, die Landräte in Hannover, die Distriktskommissäre in Posen, die Amtsvorsteher in den übrigen östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein, sind befugt, auf dem weiten Gebiete der ihnen übertragenen Polizeiverwaltung (vgl. S. 145 und 547), soweit die Gesetze nicht anders bestimmen, Ortspolizeiverordnungen zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 9 Mark, mit Genehmigung des Regierungspräsidenten bis zu 30 Mark, anzudrohen. Vor Erlaß der Polizeiverordnung hat die Ortspolizeibehörde in der Rheinprovinz, in Westfalen, Hessen-Nassau, Hannover und Posen mit dem Gemeindevorsteher (kollegialischen Gemeindevorstand) eine diesbezügliche Beratung abzuhalten, eine Zustimmung der Gemeinde (und zwar der Gemeindevertretung, bzw. Gemeindeversammlung) ist nur zu Verordnungen über Gegenstände der landwirtschaftlichen Polizei erforderlich. In Schleswig-Holstein und in den östlichen Provinzen — mit Ausnahme Posens darf, wie bereits oben erwähnt, der Amtsvorsteher Polizeiverordnungen, gleichgültig um welchen Gegenstand es sich handelt, nur mit Zustimmung des Amtsausschusses, bzw. Kreisausschusses erlassen; besteht hier der Amtsbezirk nur aus einer Gemeinde, so tritt an Stelle der Zustimmung des Amtsausschusses die der Gemeindevertretung, besteht endlich der Amtsbezirk nur aus einem Gutsbezirke, so erläßt der Amtsvorsteher, da er hier mit dem Gutsvorsteher identisch ist, vollkommen selbständig die Polizeiverordnung. Da diese Bestimmungen das Polizeiverordnungsrecht der Ortspolizeibehörden nach der Ansicht der Regierung allzu sehr einschränkten, hat das Gesetz über die Polizeiverwaltung im Regierungsbezirk Oppeln vom 19. Juni 1912 bestimmt, daß für den Fall der Bestellung staatlicher Behörden für die Verwaltung der örtlichen Sicherheits- und Gesundheitspolizei (vgl. S. 197) diese Behörden befugt sein sollen, Ortspolizeiverordnungen — und zwar unter Androhung von Geldstrafen bis 30 Mark — „nach Beratung mit den Gemeindevorständen" zu erlassen. In Bezug auf die Befugnis des Regierungspräsidenten, Ortspolizeiverordnungen außer Kraft zu setzen und Vorschriften über die Form dieser Verordnungen zu erlassen, gilt genau dasselbe, wie in den Städten (vgl. S. 199). Im allgemeinen soll festgestellt

werden, daß in den östlichen Provinzen — ohne Posen — und in Schleswig-Holstein die kommunalen Organe eine viel weitere, in den übrigen Provinzen eine viel geringere Einflußnahme auf den Erlaß von Ortspolizeiverordnungen besitzen, als dies in allen Städten Preußens der Fall ist.

VI. Die kommunale Selbstverwaltung der Kreise und Provinzen und die Organisation der Staatsverwaltung.

A. Die Organisation der Kreisverwaltung im allgemeinen, die landrätliche Verwaltung im besonderen. In Preußen sind in Bezug auf die Kreisverwaltung Stadt- und Landkreise zu unterscheiden. Welche Städte das Recht haben, für sich einen Kreis zu bilden, ist bereits auf S. 157 und 166 erwähnt; hier fügen wir hinzu, daß im Jahre 1910 in den 106 Stadtkreisen Preußens nicht weniger als 32%, d. h. also fast ein Drittel der Gesamtbevölkerung des Staates wohnte, wobei in den einzelnen Provinzen allerdings dieser Prozentsatz zwischen 41% (Rheinprovinz) und 10% (Posen) schwankt. In Stadtkreisen werden die Kreiskommunalangelegenheiten von den städtischen Behörden nach den Vorschriften der Städteordnung ebenso wie die städtischen Kommunalangelegenheiten wahrgenommen; zur Wahrnehmung von Geschäften der obrigkeitlichen Selbstverwaltung tritt in ihnen an die Stelle des Kreisausschusses teils der Stadtausschuß, teils der Bezirksausschuß. Im folgenden soll nur von den Landkreisen die Rede sein.

Die Organisation der Kreisverwaltung zeichnet sich durch einen innigen Zusammenschluß der allgemeinen Staatsverwaltung und der kommunalen und beruflichen Selbstverwaltung des Kreises aus, indem der Landrat, insofern die Gesetze nicht ausnahmsweise anders bestimmen, der Brennpunkt der Kreisverwaltung jeder Art ist. Hauptorgane der Kreiskommunalverwaltung sind wohl Kreistag und Kreisausschuß, doch konzentriert sich die Leitung der kommunalen Kreisverwaltung in den Händen des Landrates, der sowohl im Kreistag, als auch im Kreisausschuß den Vorsitz führt. Als berufliches Selbstverwaltungsorgan des Kreises ist zunächst das auf Grund der Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 in jedem Kreise bestehende Versicherungsamt zu betrachten; dieses hat die Aufsicht über die Krankenkassen auszu-

üben, ist unterste Instanz in den Streitigkeiten der Krankenversicherung und hat bei der Unfallsuntersuchung und beim Widerspruche gegen den Vorbescheid der Berufsgenossenschaften, bei der Vorbereitung der Rentenfestsetzung in der Invaliditätsversicherung usw. mitzuwirken. Das Versicherungsamt besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden und aus mindestens 12 Beisitzern, die zu gleichem Teil von den Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten in den Vorständen der Krankenkassen in getrennter Wahl gewählt werden. Der Landrat hat einen oder mehrere ständige Stellvertreter. Die persönlichen Kosten des Versicherungsamtes trägt der Staat, bzw. die Gemeinde, die sachlichen die Versicherungsträger. Auf diese Weise ist dieser bedeutendste Zweig der beruflichen Selbstverwaltung in organische Verbindung mit der allgemeinen Landesverwaltung gebracht worden. Der Landrat ist weiter der Vorsitzende der Einkommensteuerkommission (mindestens die Hälfte der Mitglieder dieser Kommission wählt der Kreistag, die übrigen ernennt die Regierung) und in der Regel auch der Gewerbesteuerausschüsse dritter und vierter Klasse. Endlich ist der Landrat die allgemeine Kreisverwaltungsbehörde, hat demnach alle Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise zu besorgen, insofern hiefür nicht andere spezielle Organe bestellt wurden. Einige dieser Spezialbehörden, wie der Kreisschulinspektor, der Kreisarzt, Kreistierarzt, die königliche Kreiskasse sind dem Landrat zwar nur nebengeordnet (nicht untergeordnet), aber eng mit ihm verbunden, andere haben mit ihm keine Verbindung; insbesondere betrifft dies eine Reihe königlicher, der Regierung nachgeordneter technischer Behörden, wie die Hochbauämter, Hafenbauämter, Wasserbauämter, Gewerbeinspektoren, Katasterämter, Oberfischmeister u. ä. In denjenigen Angelegenheiten der allgemeinen Landesverwaltung, in denen die Entscheidung erster Instanz dem Regierungspräsidenten oder der Regierung oder dem Bezirksausschusse zusteht, hat zumeist der Landrat diese Entscheidung durch Aufklärung des Sachverhaltes vorzubereiten und sodann auszuführen; diese Hilfsgeschäfte für die Regierung verursachen dem Landrate viel mehr Schreibereien, als diejenigen Geschäfte, in denen er selbst oder der Kreisausschuß die entscheidende Behörde erster Instanz ist. Der Kreisausschuß ist bekanntlich auch Staatsbehörde; in dieser

Eigenschaft fungiert er als Beschlußbehörde und als Verwaltungsgericht erster Instanz. Insofern der Landrat nicht gesetzlich an die Mitwirkung des Kreisausschusses gebunden ist, entscheidet er in den Angelegenheiten der allgemeinen Staatsverwaltung innerhalb seines Geschäftskreises „selbständig unter voller persönlicher Verantwortung". Aufsichts- und Beschwerdeinstanz über dem Landrat ist in diesen Angelegenheiten in der Regel der Regierungspräsident, doch weist der Instanzenzug auch Verschiedenheiten auf; in manchen Angelegenheiten gehen die Beschwerden direkt an den Oberpräsidenten oder gar an den Minister. Im besonderen wäre noch zu erwähnen, daß der Landrat auch die Kreispolizei zu verwalten hat und alle Rechte von Polizeibehörden besitzt. Kreispolizeiverordnungen (für den ganzen Kreis oder für mehrere Ortspolizeibezirke) darf er nur unter Zustimmung des Kreisausschusses erlassen, die darin anzudrohenden Strafen dürfen bis zum Betrage von 30 Mark gehen. Auch diese Polizeiverordnungen darf der Regierungspräsident außer Kraft setzen, er bedarf hiezu auch hier — mit Ausnahme eiliger Fälle — der Zustimmung des Bezirksausschusses. — Aus diesen kurzen Ausführungen dürfte schon hervorgehen, wie vielseitig die Tätigkeit des Landrates ist. Zweifellos erhöht diese Vielseitigkeit die sachliche Richtigkeit der landrätlichen Entscheidungen, zumal der Landrat durch seinen Vorsitz im Kreisausschuß Fühlung mit Land und Leuten und dadurch mit den Bedürfnissen des täglichen Lebens hat und die hiebei gesammelten Kenntnisse und Erfahrungen auch seiner übrigen Tätigkeit zu gute kommen. Durch all dies besitzt der Landrat großen Einfluß und er kann ihn noch durch eine ersprießliche Tätigkeit in der Kreiskommunalverwaltung bedeutend steigern. Damit gewinnt das Amt von selbst eine ganz hervorragende politische Bedeutung.

Der Landrat wird vom Könige ernannt und vom Staate besoldet (die Besoldung beträgt 3600 bis 7200 Mark jährlich). Geeignet zur Bekleidung der Stelle eines Landrates sind diejenigen Personen, welche die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienste erlangt haben, oder aber dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und zugleich mindestens durch vier Jahre entweder als Referendare im Vorbereitungsdienst bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden

oder in Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirkes oder der Provinz (also als Mitglieder des Kreis- oder Bezirksausschusses, als Amtsvorsteher usw.) tätig gewesen sind. Der Kreistag ist — mit Ausnahme von Posen — befugt, für die Besetzung des erledigten Landratsamtes im Sinne dieser Bestimmungen geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen, doch ist die Regierung nicht mehr an den Vorschlag gebunden. Die Folge dieser Bestimmungen der Kreisordnung war, daß der angesessene regelmäßig den Rittergutsbesitzern (oft geradezu erblich in einer Familie) entnommene Landrat nicht mehr die Regel, sondern in manchen Provinzen nur noch eine seltene Ausnahme bildet. Auch in anderen Provinzen dringt das Berufsbeamtentum im Landratsamte immer rascher vor. Die Landräte haben in der Regel dieselbe Vorbildung, wie die Regierungsräte, sie werden aus der Zahl der befähigteren Regierungsassessoren ernannt; aus den Reihen der Landräte wählt man vorzugsweise die Oberregierungs- und die Oberpräsidialräte, oft auch vortragende Räte in den Ministerien. Infolgedessen wird das Landratsamt von Berufsbeamten als Durchgangsposten angesehen und der Typus des früheren, lebenslänglich in demselben Kreise wirkenden Landrates verschwindet um so mehr, als ziemlich oft Landräte aus einem Kreis in den anderen versetzt werden, was früher fast überhaupt nicht vorkam. Auf Grund des § 87 des Disziplinargesetzes vom 21. Juli 1852 gehört der Landrat zu denjenigen Beamten (Unterstaatssekretäre und Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Vorsteher königlicher Polizeibehörden, staatsanwaltschaftliche Beamten, Landräte und Gesandte), die jederzeit ohne Disziplinarverfahren gegen Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes durch königliche Verfügung z. D. gestellt, d. h. einstweilig in den Ruhestand versetzt werden können; er wird zu den politischen Beamten gezählt und ist als solcher nicht nur verpflichtet, von jeder Agitation gegen die Regierung sich zu enthalten, sondern hat die positive Pflicht, die Regierungspolitik zu vertreten und zu unterstützen. Zweifellos würde diese Anschauung, wenn sie bis zur äußersten Konsequenz durchgeführt würde, die schwersten Nachteile für die Verwaltung nach sich ziehen, da sie den Landrat zum willenlosen Werkzeug

der jeweiligen Regierung degradieren könnte. Auch sonst ist zu bedenken, daß die Behandlung des Landrates als politischen Beamten mit seiner Amtsstellung nicht vereinbar ist, er ist ja als Vorsitzender des Kreisausschusses auch Leiter der kommunalen Kreisverwaltung und Vorsitzender der Kreisbeschlußbehörde und des Kreisverwaltungsgerichtes, unterscheidet sich also ganz wesentlich von allen anderen höheren Verwaltungsbeamten. Diese besondere Stellung des Landrates kommt auch darin zum Ausdruck, daß der vom Staate angestellte und mit 2100 bis 4500 Mark besoldete Kreissekretär (der mittlerer Beamter ist) den Landrat nur für kürzere Verhinderungsfälle (d. h. nicht über 14 Tage hinaus), niemals aber im Vorsitze im Kreisausschusse vertreten darf; sonst sind (mit Ausnahme Posens) behufs Stellvertretung des Landrates vom Kreistage aus der Zahl der Kreisangehörigen zwei Kreisdeputierte auf je sechs Jahre zu wählen; dieselben bedürfen der Bestätigung des Oberpräsidenten, beziehen aber weder Gehalt noch Remuneration. Gewöhnlich ist ein Gutsbesitzer oder Industrieller Kreisdeputierter.

Nach dem Staatsvoranschlage für 1913 zählt das landrätliche Personal in den 487 Landkreisen Preußens 2443 Beamte, und zwar 485 Landräte und Oberamtmänner (so heißen die Landräte in Hohenzollern), 523 Kreissekretäre und 33 Kreisversicherungssekretäre, 607 Kreisassistenten (Gehalt 1650 bis 3300 Mark), 487 Kreisboten (Gehalt 1200 bis 1700 Mark), 236 gegen Remuneration angestellte Bureauhilfsarbeiter (darunter 50 für Versicherungsämter) und 72 andere Beamte in Wilhelmshafen und auf den Inseln. Selbstverständlich ist dies nicht das ganze Personal der Landratsämter; die meisten Schreibgeschäfte werden nicht durch staatlich Angestellte, sondern durch Privatangestellte des Landrates besorgt. Der Mehrzahl der Landräte werden zur Aushilfe (meist jedoch nur für zwei Jahre, was den Zweck der Aushilfe hindert) Assessoren, also höhere Verwaltungsbeamte, beigeordnet; die Regierung verbindet damit den weiteren Zweck, die Regierungsassessoren besser als im Referendariat für das Dezernat an der Regierung und beim Regierungspräsidenten vorzubilden. Andere landrätliche Beamte (so z. B. im Jahre 1913 937 Steuersekretäre, 104 Steuerkanzlisten, 39 Boten usw.) werden

im Etat anderer Ministerien ausgewiesen. Meist wird der Bureaudienst des Landratsamtes von drei getrennten Bureaus, dem Kreisausschuß-, dem Steuer- und dem eigentlichen Bureau wahrgenommen, nur das letztere Bureau wird vom Kreissekretär geleitet und kontrolliert, dagegen leitet das Steuerbureau der mit dem Kreissekretär gleich rangierende Steuersekretär; der Leiter des Kreisausschußbureaus ist Kreiskommunalbeamter, die Folge ist, daß der Landrat sich auch mit dem Bureaudienst intensiv befassen muß, was seine Fühlung mit Land und Leuten sehr erschwert.

B. Die Zusammensetzung des Kreistages und des Kreisausschusses. Da der Kreistag die Zelle ist, aus der alle höheren preußischen Selbstverwaltungsbehörden direkt oder indirekt entsprießen, hängt von der Zusammensetzung des Kreistages das politische und soziale Gepräge der ganzen über die einzelne Gemeinde hinausreichenden Selbstverwaltung ab. Wie wir bereits auf S. 164 ausgeführt haben, besteht in Posen noch die altständische Zusammensetzung des Kreistages zu Recht, in den übrigen Provinzen ist sie durch die Kreisordnungen der Siebziger- und Achtzigerjahre beseitigt worden. Trotz vieler Unterschiede in den Einzelheiten, stimmen diese Kreisordnungen in den wesentlichsten Punkten überein. Vor allem besteht überall (natürlich mit Ausnahme Posens) der Kreistag ausschließlich aus gewählten Abgeordneten, deren Zahl in den verschiedenen Provinzen mindestens 20 oder 25 beträgt und mit der Einwohnerzahl steigt. Beispielsweise sei angeführt, daß nach der Kreisordnung vom Jahre 1872 in Kreisen mit unter 25.000 Zivileinwohnern der Kreistag 25 Abgeordnete zählt, in Kreisen mit größerer Bevölkerung tritt für je 5000, und von 100.000 Einwohnern ab für je 10.000 Einwohner ein Abgeordneter hinzu. Die Abgeordneten werden auf sechs Jahre gewählt; da alle drei Jahre die Hälfte gesetzlich auszuscheiden hat, finden die regelmäßigen Kreistagswahlen alle drei Jahre im November statt. Die Abgeordneten erhalten weder Diäten noch Reisekosten. Vorsitzender des Kreistages ist der Landrat; er hat mindestens zweimal im Jahre den Kreistag einzuberufen und muß es jederzeit auf Verlangen des Kreisausschusses oder von einem Viertel der Abgeordneten tun. Die Sitzungen des Kreistages sind öffentlich, seine Beschlüsse müssen zur öffentlichen Kenntnis

publiziert werden. Über Reklamationen gegen Kreistagswahlen entscheidet der Kreistag; gegen den Beschluß findet die Klage beim Bezirksausschuß (in erster Instanz) statt. Zum Zwecke der Wahl der Kreistagsabgeordneten werden drei Wahlverbände gebildet, und zwar: 1. der des großen ländlichen Besitzes, 2. der der Landgemeinden, bzw. in Westfalen der der Amtsverbände, in der Rheinprovinz der der Bürgermeistereien, und 3. der der Städte. In vier rein bäuerlichen Kreisen Schleswigs fehlt der Wahlverband des großen ländlichen Besitzes, in Kreisen ohne eine Stadt scheidet selbstverständlich der Wahlverband der Städte aus. Die Gesamtzahl der Kreistagsabgeordneten wird je 12 Jahre zunächst zwischen Stadt und Land nach dem Bevölkerungsschlüssel (unter Zugrundelegung der letzten Volkszählung) verteilt, doch darf die Zahl der städtischen Abgeordneten nie die Hälfte, in Kreisen mit nur einer Stadt nie ein Drittel der Gesamtzahl aller Abgeordneten übersteigen. Wir fügen hinzu, daß 1910 von der Bevölkerung der preußischen Landkreise 23·5% (in der Rheinprovinz 24·2%, in Westfalen 23·4% usw.), also nicht ganz ein Viertel, in Städten wohnten. Von der auf das Land entfallenden Zahl der Abgeordneten erhalten die Verbände des Großbesitzes und der Landgemeinden je die Hälfte; doch darf in den östlichen Provinzen die Zahl der Abgeordneten des Großbesitzes nie größer sein, als die der Wähler; die hienach diesem Wahlverband abgehende Zahl von Abgeordneten hat den Landgemeinden zuzuwachsen. In den westlichen Provinzen wählt in drei Kreisen Schleswig-Holsteins der ländliche Großbesitz die Hälfte aller Kreistagsabgeordneten, sonst soll hier die Zahl der Abgeordneten dieses Wahlverbandes die Hälfte der Zahl der Wähler nicht übersteigen; jedenfalls muß hier dem Großbesitz wenigstens ein Viertel und in einigen Regierungsbezirken ein Drittel aller ländlichen Kreistagsabgeordneten zufallen. Die Unterschiede zwischen der Gesetzgebung für den Osten und den Westen beruhen darauf, daß im Jahre 1884 auf einen Landkreis in den östlichen Provinzen durchschnittlich 47 Großgrundbesitzer entfielen, dagegen in Hannover bloß 16, in den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden je 13, bzw. 7 usw. — Was nun das Wahlrecht anbelangt, so sind im Wahlverband des ländlichen Großbesitzes wahlberechtigt: 1. Grundbesitzer (mit Einschluß der juristischen Personen und Aktiengesellschaften), welche von ihrem ge-

samten auf dem platten Lande (in einigen Provinzen im ganzen Kreise) innerhalb des Kreises belegenen Grundeigentume (also ohne Rücksicht auf die Qualität als Rittergut u. dgl.) mit einem bestimmten Mindestbetrage zur Grund- und Gebäudesteuer (in einigen Provinzen nur Grundsteuer) veranlagt sind; dieser Mindestbetrag beträgt gewöhnlich 225 Mark, im Regierungsbezirke Stralsund 750 Mark, in Schleswig-Holstein in der Regel 400 Mark, in Sachsen 300 Mark, in Hannover 180 bis 450 Mark, in Hessen-Nassau 180 Mark, in den Regierungsbezirken Trier und Koblenz 150 Mark. 2. Den so qualifizierten Großgrundbesitzern treten hinzu diejenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, welche wegen ihrer auf dem platten Lande (in Hessen-Nassau im Kreise) innerhalb des Kreises betriebenen gewerblichen Unternehmungen in den Klassen I oder II der Gewerbesteuer mit einem Steuerbetrage von mindestens 300 Mark veranlagt sind; ihre Zahl kann nicht groß sein, da in ganz Preußen im Jahre 1912 auf dem platten Lande nur 1327 Personen in der ersten und nur 1630 in der zweiten Gewerbesteuerklasse veranlagt waren, darunter sehr viele mit weniger als 300 Mark. Immerhin überwiegen in stark industriellen Kreisen des Westens in diesem Wahlverband die Großindustriellen. Diese Wahlberechtigten des Großbesitzes und der Industrie wählen ihre Kreistagsabgeordneten in der Kreisstadt unter dem Vorsitz des Landrates, wobei jedem Wahlberechtigten eine Stimme zusteht. — Die Zahl der von dem Wahlverbande der Städte zu wählenden Abgeordneten wird nach dem Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Städte des Kreises verteilt; in jeder Stadt werden ihre Abgeordneten durch die Stadtverordneten und den Magistrat in gemeinschaftlicher Sitzung gewählt, wobei jeder städtische Bürger wählbar ist. Im Wahlverband der Landgemeinden steht das Wahlrecht zu: 1. den von der Gemeindeversammlung, bzw. von der Gemeindevertretung und dem Gemeindevorstande gewählten Wahlmännern, wobei die Zahl der Wahlmänner von der Seelenzahl der Gemeinde (mit einer gewissen Bevorzugung der kleineren Gemeinden) abhängt; 2. den Besitzern selbständiger Gutsbezirke (im allgemeinen mit mehr als 60 Mark Grund- und Gebäudesteuer), welche nicht zum Wahlverband des Großgrundbesitzes gehören; 3. denjenigen Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzern, welche wegen ihrer auf dem platten Lande innerhalb des Kreises betriebener

gewerblicher Unternehmungen in den Klassen I und II der Gewerbesteuer mit einem Steuerbetrage von weniger als 300 Mark veranlagt sind. Hervorzuheben ist, daß die Wahl der Abgeordneten der Landgemeinden in Wahlbezirken stattzufinden hat, deren jeder einen bis zwei Abgeordnete zu wählen hat. Die Einteilung in Wahlkreise ist (nach der Bevölkerungszahl) vom Kreistage zu beschließen. Wählbar in diesem Wahlverbande und in dem des Großbesitzes sind — außer den Mitgliedern der Wahlversammlungen — nur im Kreise angesessene ländliche Grundbesitzer. Aus allen diesen Bestimmungen geht hervor, daß in den Kreistagen die besitzenden Klassen in noch höherem Maße überwiegen als in den Gemeindestuben. Sozial und politisch sind in den Kreistagen des Ostens zumeist Großgrundbesitzer, in den des industriellen Westens zumeist die größeren Gewerbetreibenden tonangebend. Allerdings tragen dieselben Klassen — trotz gewisser Inkongruenzen — auch die Hauptlast des ehrenamtlichen Dienstes und des finanziellen Aufwandes der gesamten kommunalen und obrigkeitlichen Selbstverwaltung.

Der Kreisausschuß besteht aus dem Landrate und sechs Mitgliedern, welche in Posen vom Oberpräsidenten ernannt (vgl. S. 164 und 165), sonst aber vom Kreistage aus der Zahl der Kreisangehörigen mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt werden. Geistliche, Kirchendiener und Elementarlehrer können nicht Mitglieder des Kreisausschusses sein, richterliche Beamte (selbstverständlich ohne Laienrichter) nur mit Genehmigung des Ministers. Da der Kreisausschuß zumal als Verwaltungsgericht eines tüchtigen juristischen Beraters bedarf, darf der Kreistag einen zum höheren Richteramte qualifizierten Syndikus bestellen; dieser nimmt dann an den Sitzungen des Ausschusses mit beratender Stimme teil. Der Kreisausschuß ist beschlußfähig, wenn mit Einschluß des Vorsitzenden drei Mitglieder anwesend sind. Die Wahl der Ausschußmitglieder erfolgt auf sechs Jahre; alle zwei Jahre scheidet ein Drittel aus, kann jedoch wiedergewählt werden. Einer Bestätigung bedarf die Wahl nicht, die gewählten Mitglieder können jedoch aus Gründen (vgl. S. 189), welche nach dem Beamtendisziplinargesetze vom Jahre 1852 die Entfernung eines Beamten aus seinem Amte rechtfertigen, im Wege des Disziplinarverfahrens ihrer Stellen enthoben werden; die Einleitung des Verfahrens,

sowie die Ernennung des Untersuchungskommissärs erfolgt in diesem Falle durch den Regierungspräsidenten, die entscheidende Behörde erster Instanz ist der Bezirksausschuß, die zweiter Instanz das Oberverwaltungsgericht. Ordnungsstrafen können über Kreisausschußmitglieder nicht verhängt werden. Die Mitglieder des Kreisausschusses haben Anspruch auf Ersatz ihrer baren Auslagen, d. h. auf Reisekosten und Diäten, deren Höhe vom Kreistage (in Posen vom Bezirksausschusse) festgesetzt wird. Die Geschäftsunkosten des Kreisausschusses trägt der Kreis, doch wird ein Teil der Kosten aus Staatsdotationen (vgl. S. 552) gedeckt.

C. Die Kreiskommunalverwaltung im besonderen. Die Kommunalverwaltung der Kreise gleicht in den meisten Beziehungen der der Städte; allerdings ergeben sich auch wichtige Unterschiede. Grundlage der Kreisverfassung sind außer den gesetzlichen Bestimmungen auch die Kreisstatute und Reglements. Die Kreisreglements betreffen besondere Einrichtungen des Kreises, die Kreisstatute solche Kreisangelegenheiten, hinsichtlich deren das Gesetz statutarische Regelung gestattet oder vorschreibt oder deren Gegenstand nicht durch Gesetz geregelt ist. Die Kreisstatute bedürfen der Genehmigung des Königs. Die territoriale Grundlage der Kreisverwaltung, d. h. die Kreisgrenzen, dürfen — abgesehen von der Ausscheidung der zu selbständigen Kreisen gesetzmäßig qualifizierten Städte — nur durch Gesetz geändert werden. In Bezug auf die persönliche Grundlage der Kreisverfassung genügt es, darauf hinzuweisen, daß die Gesetze außer „Kreisangehörigen" keine andere Kategorie unterscheiden. Kreisangehörige sind — mit Ausnahme der nicht angesessenen servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes — alle Kreiseinwohner. Zu erwähnen ist, daß auch die Kreisangehörigen verpflichtet sind, unbesoldete Ämter in der Verwaltung und Vertretung des Kreises (also als Kreisdeputierte, Kreistags- und Kreisausschußmitglieder, Amtsvorsteher usw.) zu übernehmen, sonst drohen ihnen die bereits beim Amtsvorsteher auf S. 549 besprochenen Folgen. Der Umfang der Kommunalangelegenheiten des Kreises ist wie der der Gemeinden gesetztlich nicht abgegrenzt, doch hat auch der Kreis kraft gesetzlicher Verpflichtung zahlreiche Aufgaben zu erfüllen; insbesondere hat er die Kosten der Unterstützung der Familien von Mobilisierten zu tragen, ebenso die Impfkosten, einen

Teil der außerordentlichen Armenkosten usw.; ebenso ist er verpflichtet, leistungsunfähige Hebammenbezirke zu unterstützen. Aus freiem Willensentschluß bauen und unterhalten die Kreise Kunststraßen (Chausseen) und Kleinbahnen, elektrische Kraftwerke, Armen- und Krankenhäuser, sie errichten Sparkassen und Baukreditkassen und subventionieren landwirtschaftliche und auch gewerbliche Unterrichtsanstalten, sie zahlen den Gehalt der Gemeindekrankenschwestern oder stellen fachmännisch geschulte Beamte (Kreisbaumeister, Wiesenbaumeister usw.) zur Verfügung der Kreisgemeinden, sie unterstützen finanziell leistungsunfähige Gemeinden usw. Im Jahre 1908 betrugen die außerordentlichen Ausgaben der preußischen Landkreise rund 56·7 Millionen Mark, davon entfallen 26,628.000 Mark für Wegebau und Wegeunterhaltung, 17,123.000 Mark für Klein- und sonstige Eisenbahnen, 6,108.000 Mark für die allgemeine Verwaltung, 3,193.000 Mark für wirtschaftliche Unternehmungen (ohne die Verkehrsunternehmungen), 2,075.000 Mark für Krankenwesen und Gesundheitspflege usw. Die laufenden Nettoausgaben (also nach Abzug der korrespondierenden Einnahmen) der Landkreise betrugen in diesem Jahre 101,647.000 Mark, davon entfallen 38,712.000 Mark auf Wegebau- und Wegeunterhaltung, 27,115.000 Mark auf Provinzialabgaben (vgl. S. 595), 8,891.000 Mark auf allgemeine Verwaltungskosten, 8,537.000 Mark für das Armenwesen, 5,687.000 Mark für Klein- und sonstige Eisenbahnen, und 1,771.000 Mark für sonstige Verkehrsanlagen, 4,985.000 Mark für Krankenwesen und Gesundheitspflege, 1,995.000 Mark für die Verwaltung der Amtsbezirke und 533.000 Mark zur Unterstützung leistungsschwacher Gemeinden, 1,758.000 Mark für Landwirtschaft und Landesmeliorationen, 773.000 Mark für Kunst und Wissenschaft, 268.000 Mark für Handel und Gewerbe, 1,070.000 Mark für sonstige Zwecke. Hervorzuheben ist, daß Beschlüsse des Kreistages, welche eine neue Belastung der Kreisangehörigen ohne eine gesetzliche Verpflichtung bewirken, einer Zweidrittelmajorität der Abstimmenden bedürfen, überdies ist die Bestätigung des Bezirksausschusses dann erforderlich, wenn die aufzubringenden Leistungen über die nächsten fünf Jahre hinaus fortdauern sollen. Die Inangriffnahme neuer Verwaltungsaufgaben durch den Kreis ist also, ähnlich wie in den Landgemeinden, erschwert.

In Bezug auf die finanzpolitischen Grundsätze der Deckung des Kommunalaufwandes gelten in den Kreisen auf Grund des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23. April 1906 im allgemeinen dieselben Grundsätze, wie in den Gemeinden (vgl. S. 209 bis 227). Ein kleiner Teil (1908 zirka 4%) des Bruttoaufwandes (1908 147,000.000 Mark) wird durch staatliche direkt oder durch Vermittlung der Provinzialverbände gewährte Dotationen (auf Grund der Dotationsgesetze der Jahre 1873, 1875 und 1902, vgl. S. 552, 593 und 594) gedeckt, zirka 3% des Aufwandes decken Jagdscheinabgaben und andere den Kreisen überwiesene Steuern (Betriebssteuer, Wanderlager- und Warenhaussteuer), Gebühren, Beiträge, Einnahmen aus dem eigenen Vermögen u. ä. decken zirka 30%, die indirekten Kreisabgaben 10% dieses Aufwandes, der Rest (53%) muß durch direkte Kreissteuern gedeckt werden. An indirekten Steuern dürfen die Kreise auf Grund vom Kreistage beschlossener Steuerordnungen Umsatz-, Schankkonzessions-, Hunde- und Wertzuwachssteuern, also nur vornehmlich den Besitz belastende Steuern, erheben; die Einführung einer solchen Steuer durch den Kreis berührt nicht das Recht der Gemeinden zur Erhebung einer entsprechenden Steuer (vgl. S. 221 bis 223). Im Jahre 1911 betrug der Ertrag der indirekten Steuern in den Landkreisen 22,217.000 Mark (0·81 Mark per Einwohner), davon entfällt auf die Umsatzsteuer 14,219.000 Mark, auf die Wertzuwachssteuer 1,601.000 Mark, auf die Schankkonzessionssteuer 3,070.000 Mark und auf die Hundesteuer 3,326.000 Mark. Dagegen betrug der Ertrag der direkten Kreissteuern (Provinzialsteuern eing.) nicht weniger als 90,187.000 Mark, d. h. 3·29 Mark per Einwohner. Zur Aufbringung der direkten Kreissteuern sind im Prinzip nicht unmittelbar die einzelnen Steuerträger, sondern zunächst die Gemeinden und Gutsbezirke verpflichtet; auf diese wird der Steuerbedarf nach dem Soll der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern, einschließlich der Betriebssteuer, verteilt. Hiebei sind aber, sofern der Kreistag nichts anderes beschließt, der Einkommensteuer die auf Einkommen von nicht mehr als 900 Mark entfallenden Steuerbeträge hinzuzuzählen. Der Kreistag kann mittels Steuerordnung beschließen, daß bei der Verteilung des Steuerbedarfes statt der vom Staate veranlagten Grund- und Gebäude-

steuer eine vom Kreisausschusse veranlagte Grundwertsteuer als Maßstab zu dienen hat; bei der Bewertung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken soll hiebei in der Regel der Reinertrag zu Grunde gelegt werden. Die Gemeinden haben den auf sie entfallenden Teil des Kreissteuerbedarfes gleich den übrigen Gemeindeausgaben aufzubringen; in den Gutsbezirken wird dagegen der auf sie entfallende Teil von dem Kreisausschusse — gemäß den für die direkten Gemeindesteuern geltenden Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes — auf die Steuerpflichtigen unterverteilt; die Veranlagung hat hiebei nach dem vom Kreistage beschlossenen Maßstab zu erfolgen. Zu erwähnen ist, daß Beschlüsse des Kreistages über den Erlaß oder die Abänderung von Steuerordnungen, über indirekte Kreissteuern oder über die Besteuerung des Grundbesitzes nach dem Werte der Genehmigung des Bezirksausschusses und der Zustimmung der Minister des Innern und der Finanzen bedürfen. Beschlüsse des Kreistages über die Erhebung direkter Kreissteuern in einem Betrage von über 50% des Steuersolls der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern, sodann Beschlüsse des Kreistages über die Erhebung von Beiträgen, über die Heranziehung der einzelnen Steuerarten zu den direkten Kreissteuern mit verschiedenen Prozentsätzen, oder über die ungleichmäßige Belastung einzelner Kreisteile, bedürfen wohl nur der Genehmigung des Bezirksausschusses, doch steht in diesen Fällen gegen den auf Beschwerde ergehenden Beschluß des Provinzialrates dem Vorsitzenden desselben „aus Gründen des öffentlichen Interesses" die weitere Beschwerde an die Minister des Innern und der Finanzen zu. Da überdies Beschlüsse des Kreistages über die Veränderung des festgestellten Verteilungsmaßstabes für die Kreisabgaben nur mit einer Zweidrittelmajorität gefaßt werden können, ist eine einseitige Steuerpolitik einzelner Besitzklassen wesentlich erschwert. Zu erwähnen ist, daß die Höhe der direkten Kreissteuern in den einzelnen Kreisen sehr verschieden ist; so erheben z. B. um Extreme anzuführen, von den neun Landkreisen des Regierungsbezirkes Allenstein sechs als Kreissteuer 100 bis 120% der Einkommen-, Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Betriebssteuer (alle diese Steuern sind hiebei gleich belastet), dagegen in den zehn Landkreisen des Regierungsbezirkes Köln nur 14 bis 34%, wobei

im Landkreise Bonn die Einkommensteuer mit 18%, die Realsteuern mit 9% belastet sind. Per Kopf der Bevölkerung entfallen an direkten Kreissteuern in Ostpreußen 4·43 Mark, in Westpreußen 4·19 Mark, dagegen in der Rheinprovinz und in Westfalen, wo die Gemeinden einen Teil der sonst von den Kreisen übernommenen Aufgaben erfüllen, nur 1·99, bzw. 2·86 Mark. — Obschon es nicht — namentlich in Schleswig-Holstein — an Kreisen fehlt, die die Einkommensteuer erst bei Einkommen von 900 Mark an mit Kreiszuschlägen belegen, werden doch in den allermeisten Kreisen bereits die Einkommen von über 420, oft auch von über 660 Mark, herangezogen; es fehlt aber auch nicht an Kreisen, die bis auf Einkommen von 300, 100 oder 25 Mark herabgehen oder überhaupt kein Existenzminimum kennen. Allerdings ist es Sache der Gemeinden, ob sie bei der Aufbringung der sie treffenden Kreissteuer ebenso tief gehen wollen.

Organe des Kreises in Kommunalangelegenheiten sind: 1. der Kreistag, 2. der Kreisausschuß, 3. der Landrat, 4. die Kreiskommissionen, 5. die Kreisbeamten. — Der Kreistag beschließt in allen wichtigeren Kreiskommunalangelegenheiten und kontrolliert die Kreiskommunalverwaltung. Der Kreisausschuß ist das ausführende Organ des Kreises, er ist an die Beschlüsse des Kreistages gebunden und hat überdies die Beschlüsse des Kreistages vorzubereiten und die Kreisbeamten zu ernennen und zu kontrollieren (die Systemisierung von Kreisbeamtenstellen ist natürlich dem Kreistage vorbehalten). Der Landrat leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang des Kreisausschusses, bereitet die Beschlüsse des Ausschusses vor, trägt für deren Ausführung Sorge, und führt die laufenden Geschäfte der dem Ausschusse übertragenen Verwaltung. Er vertritt den Kreisausschuß nach außen, verhandelt namens desselben mit Behörden und Privatpersonen, führt den Schriftwechsel und zeichnet alle Schriftstücke namens des Ausschusses. Was die kommunalen Kreisbeamten anbelangt, so führen wir hier nur an, daß deren Dienstvergehen ebenso disziplinarisch geahndet werden, wie die der Amtsvorsteher (vgl. S. 550), mit dem Unterschiede jedoch, daß das Recht, über sie Ordnungsstrafen zu verhängen, auch dem Landrat zusteht. — Für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Kreisinstitute, sowie für die Besorgung einzelner Kreisangelegenheiten

kann der Kreistag nach Bedürfnis besondere Kommissionen oder Kommissare aus der Zahl der Kreisangehörigen bestellen, diese haben ihre Geschäfte, ebenso wie die durch das Gesetz für Zwecke der allgemeinen Landesverwaltung angeordneten Kommissionen, unter der Leitung des Landrates zu besorgen. Von den nicht für Kommunalangelegenheiten, sondern für Staatsangelegenheiten gesetzlich bestehenden Kreiskommissionen seien hier nur angeführt: die Kommissionen für die Militärmusterung (Ersatzkommissionen), für Verteilung der Quartierlast auf Gemeinden und Gutsbezirke, für Abschätzung der Flurschäden und der Mobilmachungspferde, für die Einschätzung der Gebäude-, der Einkommen- und der Ergänzungssteuer, für Bestimmung der Geschworenen und Schöffen, für Entschädigung der bei Seuchen vernichteten Gegenstände und der bei Viehseuchen getöteten oder gefallenen Tiere usw.

Die Staatsaufsicht über die Kreiskommunalverwaltung wird von dem Regierungspräsidenten, in höherer und letzter Instanz von dem Oberpräsidenten geübt, natürlich unbeschadet der in den Gesetzen geordneten Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates. Über den Umfang, den Zweck und die Mittel der Staatsaufsicht gelten im Prinzip dieselben Bestimmungen, wie in Betreff der Gemeinden (vgl. S. 542 ff., jedoch ohne Punkt 4), der Zweck der Staatsaufsicht beschränkt sich also darauf, darüber zu wachen, daß „die Verwaltung den Vorschriften der Gesetze gemäß geführt und in geordnetem Gange erhalten werde“. Zu diesem Ende hat die Aufsichtsbehörde: 1. das Recht auf Kenntnisnahme aller Vorgänge in der Verwaltung (Einsendung der Akten, des Haushaltsetats, der Jahresrechnungen usw.); 2. das Recht auf Vornahme von Geschäfts- und Kassenrevisionen; 3. das Recht der Beanständung der Beschlüsse des Kreistages, der Kreiskommissionen und des Kreisausschusses aber nur wegen Gesetzwidrigkeit oder Kompetenzüberschreitung (die Beanständung verfügt der Landrat eventuell auf Anweisung der Aufsichtsbehörde, gegen diese Verfügung findet die Klage beim Bezirksausschusse statt); 4. das Recht der Zwangsetatisierung dem Kreise gesetzlich obliegender Leistungen (diese wird vom Regierungspräsidenten verfügt, dem Kreise steht die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zu); 5. die Auflösung des Kreistages kann nur auf den Antrag

des Staatsministeriums durch königliche Verordnung verfügt werden, in diesem Falle müssen die Neuwahlen binnen sechs Monaten erfolgen; 6. außer den schon erwähnten bedürfen noch Beschlüsse des Kreistages über Veräußerung von Grundstücken und Immobiliarrechten des Kreises, sowie über die Aufnahme von Anleihen oder die Übernahme von Bürgschaften auf den Kreis der Bestätigung des Bezirksausschusses; 7. auch die Beschwerden in Kreisangelegenheiten sind an die Aufsichtsbehörde innerhalb zwei Wochen zu richten.

D. Die Organisation der Provinzialverwaltung im allgemeinen. Im schroffen Gegensatze zur straff zusammengeschlossenen Kreisverwaltung ist die Provinzialverwaltung mehrfach gespalten. Vor allem ist die allgemeine Provinzialverwaltung in zwei Instanzen, in die Bezirksinstanz, mit dem Regierungspräsidenten und der Regierung an der Spitze, und in die Provinzialinstanz, mit dem Oberpräsidenten an der Spitze, gespalten. Sodann ist die kommunale Selbstverwaltung von der obrigkeitlichen Selbstverwaltung getrennt, indem als Organe der ersten der Provinziallandtag, der Provinzialausschuß und der Landeshauptmann, als Organe der zweiten Bezirksausschuß und Provinzialrat fungieren. Endlich schließen sich die anderen staatlichen Behörden und die berufliche Selbstverwaltung in ihren Sprengeln bald an den Regierungsbezirk, bald an die Provinz an. Insbesondere grenzen sich nach Regierungsbezirken die Oberpostdirektionen, die Oberversicherungsämter, die Handelskammern und die Handwerkskammern ab, während nach Provinzen die evangelischen Konsistorien, die Provinzialschulkollegien, die Medizinalkollegien, die Oberzolldirektionen, die Generalkommissionen und Rentenbanken, die Oberlandesgerichte, die Landwirtschaftskammern, die Ärzte- und die Apothekerkammern, die Kreditverbände des ländlichen Grundbesitzes, die öffentlichen Feuersozietäten usw. sich gliedern. (Die Bezirke der Eisenbahndirektionen, Strombauverwaltungen, die der Berg- und der Militärbehörden beobachten in der Regel weder die Grenzen der Regierungsbezirke, noch die der Provinzen oder umfassen mehrere Provinzen.) Aus dieser Zusammenstellung würde es scheinen, daß die Provinz der wichtigere Verwaltungssprengel sei; indessen ist wohl zu beachten, daß für die allgemeine Landesverwaltung der Regierungsbezirk die bei weitem wichtigere

Instanz ist. Darum soll die Darstellung der Provinzialverwaltung mit den Bezirksbehörden beginnen.

Die gesamte staatliche Provinzialverwaltung, insofern sie nicht ausnahmsweise anderen staatlichen Behörden (Oberpräsident, Provinzialschulkollegium, Oberzolldirektion usw.) überwiesen ist, ist der Regierungsinstanz übertragen; abgesehen von dem Zollwesen, gibt es keinen Zweig des öffentlichen und des Wirtschaftslebens, mit dem die Regierung nicht wenigstens Berührungspunkte hätte. In der Regierung sind auch sämtliche technischen Beamten, deren die Staatsverwaltung als Ratgeber bedarf (Forst-, Wasserbau-, Meliorationsbau-, Hochbau-, Schul-, Gewerbe-, Gewerbeschul- und Medizinalräte), vereinigt. Die Regierung steht infolgedessen mit sämtlichen Ministerien in Verbindung und dient ihnen — abgesehen vom Kriegs- und Justizministerium als Hauptorgan zur Durchführung aller Verwaltungsmaßnahmen. Demnach hat der an der Spitze der Regierung stehende Regierungspräsident für die Einheitlichkeit der gesamten Staatsverwaltung in seinem Bezirke insoweit zu sorgen, als es sich nicht um das Heer und das Staatseisenbahnwesen, um Zölle und indirekte Steuern, um Berg- und Postangelegenheiten, um die Universitäten und höheren Schulen und andere dem Oberpräsidenten oder anderen Spezialbehörden vorbehaltene Sachen handelt. In der Regel geht der Instanzenzug direkt von der Regierung an die zuständigen Ministerien, in sehr vielen Angelegenheiten werden aber Beschwerden gegen Verfügungen der Regierungsinstanz vom Oberpräsidenten, der in dieser Hinsicht seit 1880 an die Stelle der Ministerien getreten ist, entschieden; in noch anderen Sachen ist der Oberpräsident zu einer Zwischeninstanz geworden.

Die in der Regierungsinstanz konzentrierte Staatsverwaltung wird zum Teile selbständig vom Regierungspräsidenten unter dessen voller persönlicher Verantwortlichkeit, teils (in Beschluß- und Verwaltungsstreitsachen) vom Bezirksausschusse, teils vom Plenum der Regierung oder von den kollegial organisierten Regierungsabteilungen, teils endlich vom Oberversicherungsamte besorgt. Das Oberversicherungsamt, das nach der Reichsversicherungsordnung auch als ganz selbständige Behörde konstituiert werden kann, ist die den Versicherungsämtern übergeordnete Behörde; es hat als zweite Instanz in Kranken-

versicherungssachen, als erste in Unfall- und Invaliditätsversicherungssachen zu fungieren, überdies ist ihm eine Reihe von Aufsichtsbefugnissen in der Krankenversicherung übertragen. Vorsitzender des Oberversicherungsamtes ist der Regierungspräsident, doch muß nach dem Gesetze als sein ständiger Stellvertreter ein Direktor des Oberversicherungsamtes bestellt werden; als Direktoren wurden in 22 Bezirken Oberregierungsräte, bei den übrigen etatmäßige Regierungsräte bestellt. Neben den Direktor haben die aus der Zahl der öffentlichen Beamten ernannten ständigen Mitglieder und mindestens 40 Beisitzer als Vertreter der Arbeitgeber und Versicherten zu treten. Die Kosten werden in derselben Weise getragen, wie die der Versicherungsämter. Über dem Oberversicherungsamte steht als oberste Aufsichts- und Spruchbehöre in Sozialversicherungssachen das Reichsversicherungsamt und das Landesversicherungsamt in Berlin. Das Landesversicherungsamt führt die Oberaufsicht über diejenigen Berufsgenossenschaften und Invaliditätsversicherungsanstalten, die ihren Geschäftsbetrieb nicht über Preußen hinaus ausdehnen, und ist Rekursinstanz in Unfalls-, Revisionsinstanz in Invaliditätsversicherungssachen, soweit es sich um Entscheidungen der unterstehenden Oberversicherungsämter handelt. In allen übrigen Fällen tritt das Reichsversicherungsamt ein. Will ein Senat eines Landesversicherungsamtes von einer amtlich veröffentlichten Entscheidung des Reichsversicherungsamtes in einer grundsätzlichen Frage abweichen, so ist im Interesse der Rechtseinheit diese Sache vor den großen Senat beim Reichsversicherungsamte zu bringen. Das Plenum der Regierungen setzt sich zurzeit nach dem A. E. vom 21. September 1905 unter dem Vorsitze des Regierungspräsidenten aus den Oberregierungsräten, den Regierungsräten und sämtlichen technischen Räten, Regierungsassessoren und den technischen höheren Beamten der Regierung, die den Rang der Räte 4. Klasse haben, zusammen; technische Hilfsarbeiter, die jenen Rang nicht besitzen, haben im Plenum nur in den von ihnen selbst bearbeiteten Sachen das Stimmrecht. Da die Zahl dieser Mitglieder des Plenums bei den größeren Regierungen so groß geworden ist, daß geordnete Verhandlungen über schwierigere Gegenstände tatsächlich kaum mehr durchzuführen sind, wird die Abhaltung von Plenarsitzungen notgedrungen auf die Fälle beschränkt,

in denen ausdrückliche Gesetzesvorschriften sie gebieten, d. h. wenn es sich um die Dienstentlassung von Staatsbeamten im Disziplinarwege, oder aber um die Erhebung des Konflikts bei gerichtlichen Verfolgungen von Staatsbeamten wegen Amts- und Diensthandlungen (vgl. S. 149) oder um Erhebung des Kompetenzkonflikts zwischen Verwaltungsbehörden und ordentlichen Gerichten handelt. In den Fällen, in denen der formell zu Recht bestehende § 5 der Regierungsinstruktion vom Jahre 1817 und Punkt D VI der Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825 die Beschlußfassung des Plenums begehren (vgl. S. 136), werden Sitzungen des Plenums höchstens noch in den kleinen Regierungen einberufen. — Von den Regierungsabteilungen sind noch kollegial organisiert die Abteilung II und III, doch hat die neuere Gesetzgebung (insbesondere auch die Miquelschen Steuerreformen) die Kompetenzen beider Abteilungen erheblich eingeschränkt, teils zu Gunsten des Regierungspräsidenten oder von Selbstverwaltungskörpern, teils zu Gunsten der Kreisinstanz. So hat die Abteilung II für Schul- und Kirchensachen außer den Kirchenpatronatssachen und eventuell noch den Angelegenheiten der wohltätigen Stiftungen alle ihre Kompetenzen in kirchlichen Sachen eingebüßt, indem die Wahrnehmung der Staatshoheitsrechte gegenüber der katholischen Kirche zumeist auf den Oberpräsidenten, die evangelischen Kirchenhoheitssachen zumeist auf den Regierungspräsidenten übergegangen sind. So ist denn der Abteilung II im wesentlichen die Aufsicht und Verwaltung des gesamten Elementar- und Mittelschulwesens verblieben, wobei hervorgehoben wird, daß in Preußen die für den besitzenden Mittelstand in den Städten errichteten und ziemlich hohes Schulgeld erhebenden Volksschulen Mittelschulen, dagegen die Volksschulen ohne Schulgeld in Städten und auf dem Lande Elementarschulen heißen (unsere Mittelschulen heißen in Preußen „höhere Schulen“). Selbstverständlich besteht die Abteilung II nur aus Staatsbeamten, und zwar zum Teil aus Juristen, zum Teil aus Schulräten, die einen Gehalt von 4200 bis 7200 Mark beziehen (die Zahl aller Schulräte bei den 36 Regierungen beträgt 90). Dirigent der Abteilung ist stets ein Jurist, nur bei den für rein technisch geltenden Behörden sind nämlich in Preußen die Techniker den Juristen in jeder Beziehung gleichgeordnet (so werden z. B. die Präsidenten

der Staatseisenbahndirektionen, obwohl ihnen die Bearbeitung einer Menge reiner Verwaltungssachen obliegt, sowohl aus den Reihen der Verwaltungsbeamten, als auch aus der Zahl der Techniker ernannt, ohne daß sich daraus irgendwelche Unzulänglichkeiten herausgestellt haben). Das gewerbliche Unterrichtswesen untersteht nicht der Schulabteilung, sondern gehört zu den Geschäften des Regierungspräsidenten; in größeren (gegenwärtig in 19) Regierungen ist ihm hiezu ein besonderer Gewerbeschulrat (auch mit einem Gehalt von 4200 bis 7200 Mark) beigegeben. Die Abteilung III hat die Domänen und Forste und die direkten Steuern zu verwalten, letztere, insoweit die Verwaltung nicht der für jeden Regierungsbezirk errichteten Einkommensteuerberufungskommission, respektive den Gewerbesteuerausschüssen der Klasse I und II der Gewerbesteuer (vgl. S. 216) zusteht. Da ein innerer Zusammenhang zwischen Steuersachen und Domänen und Forsten nicht besteht, ist durch die Anstellung von zwei verschiedenen Abteilungsdirigenten die Abteilung in zwei Abteilungen zerlegt worden, die für direkte Steuern (III A) und für Domänen und Forste (III B); in den meisten Regierungen besteht gegenwärtig auch Abteilung III B aus tatsächlich zwei Abteilungen, der für die Domänen- und der für die Staatsforstverwaltung. An höheren Beamten dieser Abteilung werden im Budget für 1913 33 Oberforstmeister und 90 Regierungs- und Forsträte (Gehalt 4200 bis 7200 Mark) angeführt, wobei zu erwähnen ist, daß die Staatsdomänen 428.679 *ha* und die Staatsforste 3,029.775 *ha* an Fläche haben. Zu bemerken ist, daß die kollegiale Verfassung der Abteilungen II und III in der Hauptsache nur der Form nach besteht, die Praxis hat sich bei den meisten Regierungen längst über die kollegiale Beschlußfassung hinweggesetzt. Bei den Regierungen, bei denen die Zahl der Mitglieder der kollegialisch organisierten Abteilungen eine größere ist, bilden Sitzungen der Kollegien eine Seltenheit, sie kommen nur noch bei den allerwichtigsten Angelegenheiten vor; die Bestimmungen der Regierungsinstruktion (§ 27, Nr. 7, und § 5, Nr. 8), z. B. daß bei jeder Meinungsverschiedenheit zwischen Referent und Korreferent (nach § 24 der Instruktion soll in der Regel jede Sache von dem gewöhnlichen Dezernenten und Korreferenten bearbeitet werden, bei technischen Gegenständen muß zum Korreferenten der betreffende Techniker bestellt werden), oder bei

Meinungsverschiedenheit zwischen den Referenten und dem Abteilungsdirigenten die Abteilung, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Abteilungen das Plenum zu entscheiden habe, wird nicht mehr beachtet, die Meinungsverschiedenheiten werden vielmehr durch zwanglose Rücksprache zwischen Präsidenten, Dirigenten und Dezernenten erledigt. Ermöglicht wird dies durch § 24 des Landesverwaltungsgesetzes, durch den der Regierungspräsident ermächtigt wird, in den zur Zuständigkeit der Regierung gehörigen Angelegenheiten, an Stelle des Kollegiums unter persönlicher Verantwortlichkeit Verfügungen zu treffen, wenn er die Sache für eilbedürftig oder — im Falle seiner Anwesenheit an Ort und Stelle — eine sofortige Anordnung für erforderlich erachtet. Überdies ist der Regierungspräsident befugt, Beschlüsse der Regierung oder einer Abteilung derselben, mit welchen er nicht einverstanden ist, außer Kraft zu setzen und, sofern er den Aufenthalt in der Sache für nachteilig erachtet, auf seine Verantwortung anzuordnen, daß nach seiner Ansicht verfahren werde. Andernfalls hat er höhere Entscheidung einzuholen. Trotz dieser Rechte des Regierungspräsidenten wird von manchen darüber geklagt, daß das rechtliche Fortbestehen der kollegialen Verfassung der Abteilungen II und III es allzu bedenklichen und formal denkenden Mitgliedern möglich mache, die rasche Erledigung der Sachen zu erschweren.

Aus obiger Übersicht geht hervor, daß der größte Teil der in der Regierung konzentrierten Staatsverwaltung dem Regierungspräsidenten persönlich übertragen ist, für diese ehemals zumeist von der Abteilung I (des Innern) bearbeiteten Angelegenheiten sind dem Regierungspräsidenten ein Oberregierungsrat und die erforderliche Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern beigegeben, die die Geschäfte nach den Anweisungen des Regierungspräsidenten zu bearbeiten haben. Der dem Präsidenten beigegebene Oberregierungsrat hat ihn in Fällen der Behinderung zu vertreten; seit neuester Zeit werden bei den größeren Regierungen (gegen den Wortlaut des Gesetzes) in der Präsidialabteilung (so wird jetzt die ehemalige jetzt bureaukratische Abteilung I meist genannt) zweite Oberregierungsräte ernannt, womit implizite zugestanden wird, daß der Regierungspräsident außer stande ist, die persönliche Verantwortung für alle Geschäfte dieser Abteilung zu tragen. Unter den Beamten der Präsidialabteilung muß mindestens einer die

Befähigung zum Richteramte haben, es ist dies der Justitiar; ihm, als dem Rechtskonsulenten der Regierung, liegt nach der Regierungsinstruktion ob, dahin zu sehen, daß die Prozesse des Fiskus mit Gründlichkeit geführt werden und daß auch vom Standpunkte des Zivilrechtes nichts gesetz- oder zweckwidriges beschlossen werde; er ist auch „beständiger Korreferent in allen Sachen, wodurch Rechtsverbindlichkeiten für den Fiskus entstehen, und in Prozeßsachen". Zu erwähnen ist, daß die Beamten der Präsidialabteilung zugleich bei den anderen Abteilungen der Regierung beschäftigt werden können (sie nehmen dann an den Plenarberatungen der betreffenden Abteilung teil); umgekehrt können auch die Mitglieder der Abteilungen II und III von dem Regierungspräsidenten zur Bearbeitung der ihm übertragenen Geschäfte herangezogen werden, ja die die kollegialen Abteilungen dirigierenden Oberregierungsräte können auch die Stellvertretung des Regierungspräsidenten für den Fall, daß auch der Oberregierungsrat der Präsidialabteilung verhindert sein sollte, übernehmen. Nichtsdestoweniger stehen sich die einzelnen Abteilungen fast als selbständige Behörden gegenüber und verkehren gar oft schriftlich miteinander. In der Tat ist auch der Widerspruch im inneren Gefüge dieser Abteilungen ein zu großer, da die Räte der Präsidialabteilung nur Hilfsarbeiter des Regierungspräsidenten sind und nach dessen Anweisung die Geschäfte zu erledigen haben, während die Räte der anderen (kollegialischen) Abteilungen, soweit nicht Kollegialbeschluß vorliegt, formell ganz selbständige Dezernenten sind, die nur hinsichtlich der Form der Zensur des Dirigenten unterstellt sind. Ungeachtet dessen werden von strebsamen Beamten die kollegialen Abteilungen, zumal die Schulabteilung, gemieden; häufig empfindet es der jüngste Assessor als Zurücksetzung, wenn er dieser Abteilung zugewiesen wird und die Dirigenten der Schulabteilung (zumeist jüngere Oberregierungsräte) haben das Verlangen, möglichst schnell in die Dirigentenstelle der Präsidialabteilung als Vertreter des Regierungspräsidenten zu gelangen. Unter diesen Verhältnissen leidet natürlich die Erledigung der Geschäfte, die zumal in äußeren Schulsachen (Errichtung neuer Schulen, Klassen usw.) eine große Orts- und Personenkenntnis erfordert, dazu aber ein langes Verweilen in der Abteilung notwendig ist. Im übrigen meint Regierungspräsident von Arnstedt, daß sich die bureaukratische

Umgestaltung der Präsidialabteilung (vgl. S. 162) bewährt habe, der Geschäftsgang ist dadurch ein flotter geworden, ohne daß die Gründlichkeit der Bearbeitung darunter leidet, vorausgesetzt, daß „der Präsident von der Abhaltung von Rücksprachen mit den einzelnen Mitgliedern seiner Abteilung ausgiebigen Gebrauch macht und den wichtigeren dieser Rücksprachen auch den Oberregierungsrat der Präsidialabteilung zuzieht".

Von den nicht an den Regierungsbezirk, sondern an die Provinzialgrenzen sich anschließenden Provinzialbehörden können hier nur der Oberpräsident und die seiner Aufsicht, bzw. Leitung unterstehenden Behörden, d. h. die Oberzolldirektionen, das Medizinalkollegium, das Provinzialschulkollegium, die Generalkommissionen und die Strombauverwaltungen erwähnt werden. Die Oberzolldirektionen sind bureaukratisch organisierte Provinzialbehörden zur Verwaltung der Zölle und der indirekten Steuern; sie sind im Jahre 1908 an die Stelle der auf S. 134 genannten Provinzialsteuerdirektionen getreten. An ihrer Spitze steht der Präsident der Oberzolldirektion. Die Medizinalkollegien sind rein wissenschaftliche Behörden, die als Ratgeber für Verwaltungsbehörden und Gerichte im Gebiete der Gesundheitspolizei und gerichtlichen Medizin fungieren, sie bestehen aus dem Oberpräsdienten als Präsidenten des Kollegiums und aus mindestens fünf Mitgliedern (Räten und Beisitzern); im Budget für 1913 sind Remunerationen für 39 Räte (600 bis 1200 Mark) und 36 Assessoren (600 bis 1050 Mark) der 12 Medizinalkollegien des Staates vorgesehen. Zu bemerken ist, daß im übrigen die Gesundheitspolizei und das Medizinalwesen, sowie das Veterinärwesen zum Geschäftszweige der Regierungspräsidenten gehört; diese verfügen zu diesem Zwecke über 38 Medizinalräte (Gehalt 4200 bis 7200 Mark), über 36 Departementstierärzte (Gehalt 4200 bis 6300 Mark) und über 7 den Regierungen als Hilfsarbeiter zugewiesene Kreisärzte. Im Provinzialschulkollegium konzentriert sich seit der nach 1872, insbesondere aber 1892 durchgeführten Dezentralisation fast die gesamte Verwaltung des „höheren" Schulwesens (Gymnasien, Realschulen, Lehrerbildungsanstalten usw.); so ist z. B. die Ernennung aller Professoren, mit Ausnahme des Direktors und des Religionslehrers, Sache des Provinzialschulkollegiums. In Bezug auf Volks- und Mittelschulen steht den Kollegien nur die obere Leitung in

wissenschaftlicher Beziehung und rücksichtlich der inneren Verfassung zu. Das Provinzialschulkollegium ist eine kollegialische Behörde und besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzendem, aus dem Direktor als Vizepräsidenten (Direktor ist meist der Präsident der in der Provinzialhauptstadt befindlichen Regierung), aus einem oder mehreren Justitiaren, die die administrativ-ökonomischen, und aus mehreren Schulräten, die die pädagogischen Fragen zu bearbeiten haben (im übrigen fungieren diese Schulräte als Inspektoren der höheren Schulen). Nach dem Voranschlage für 1913 betrug das Personal der Provinzialschulkollegien außer 10 Direktoren (mit je 900 Mark Remuneration) aus 70 Provinzialschulräten (Gehalt 5700 bis 7500 Mark), 14 Justitiaren (Gehalt 4200 bis 7200 Mark) und 3 schultechnischen Mitarbeitern (Gehalt 2700 bis 7200 Mark), dazu treten als mittlere und niedere Beamte 76 Sekretäre (2100 bis 4500 Mark), 18 Kanzlisten (1650 bis 3000 Mark) und 17 Kanzleidiener (1200 bis 1700 Mark). Da die Aufgaben der einzelnen Schulkategorien, deren viele sich wesentlich als Fortbau der anderen darstellen, dergestalt ineinander fließen, daß ihre Leitung und Beaufsichtigung durch verschiedene Behörden die Wirksamkeit der einzelnen Schularten und ihre Bedeutung für die gesamten Aufgaben der Unterrichtsverwaltung schwer schädigen muß, hat die Staatsregierung bereits im Jahre 1875 die Zerschlagung der Schulverwaltung zwischen Provinzialschulkollegium und Regierung als ein „ganz unnatürliches Verhältnis" bezeichnet. In der Tat macht sich diese Zerschlagung in einer Reihe wichtiger Fragen, wie z. B. in der der Jugendpflege, der des hauswirtschaftlichen Unterrichtes usw. schwer fühlbar, trotzdem anerkannt werden muß, daß z. B. die Referenten der Regierungen für Jugendpflege durch die Heranziehung geeigneter Personen aus den Lehrerkreisen und der Selbstverwaltung zur Mitarbeit auf diesem für die Entwicklung des patriotischen und militärischen Geistes so bedeutungsvollen Gebiete vielfach ganz exzeptionelle Erfolge erzielt haben. — Im Interesse einheitlicher Verwaltung der für die Binnenschiffahrt wichtigen Strombauten bestehen für die Ströme Weichsel, Oder, Elbe, Weser und Rhein besondere Strombaudirektionen; an ihrer Spitze steht der jeweilig besonders stark beteiligte Oberpräsident. — Für eine oder mehrere Provinzen sind weiters bestellt die Generalkommissionen, die unter der Leitung eines

besonderen Präsidenten aus mindestens fünf Mitgliedern (teils Richter, teils landwirtschaftliche Techniker) bestehen, und — da sie außer Verwaltungsgeschäften auch Geschäfte, die sonst den ordentlichen Gerichten zufallen müßten, besorgen — in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden haben. Die Aufsicht über die Generalkommissionen wird von den Oberpräsidenten ausgeübt. Zu den alten Aufgaben der Generalkommissionen (Gemeinheitsteilungen, Kommassationen, Ablösung von Grunddienstbarkeiten und Reallasten usw.) sind seit 1890 wichtige neue Aufgaben getreten; es gehört zu ihnen die innere Kolonisation (Begründung von Rentengütern, Kultivierung und Besiedlung von Mooren) und der Erwerb von Ödländereien zum Zwecke der Aufforstung durch den Staat. Während in den westlichen Provinzen Preußens die Generalkommissionen noch mit den alten Aufgaben vollauf zu tun haben (wie rüstig hier übrigens die Arbeit vorwärts geht, geht daraus hervor, daß z. B. in Hessen-Nassau im Jahre 1912 nicht weniger als 14.375 *ha* mit 8772 Beteiligten kommassiert wurden), haben sie im Osten die alten Aufgaben so gut wie ganz erfüllt (im Jahre 1912 wurden z. B. in Ost- und Westpreußen und in Posen nur 3 Zusammenlegungen mit 276 *ha* Fläche neu anhängig), in Bezug auf die neuen Aufgaben werden sie hier dadurch überflüssig, daß der Staat die innere Kolonisation anderen Organen anvertraut hat. So hat in Ostpreußen der Staat die innere Kolonisation einer gemeinnützigen Privatgesellschaft, der unter Beteiligung des Staates, der Provinz, der Landwirtschaftskammer, des Raiffeisenverbandes, der Kreise und privater Personen im Jahre 1905 mit einem Kapital von 7,151.000 Mark gegründeten Ostpreußischen Landgesellschaft, übertragen; die Tätigkeit der Generalkommission beschränkt sich hier in der Hauptsache auf Ablösung der vereinbarten Kaufrenten durch Vermittlung der staatlichen Rentenbank. Wir erwähnen nur noch, daß dieses Beispiel der Übertragung wichtiger Staatsaufgaben an gemeinnützige, d. h. auf höchstens 4%ige Dividenden beschränkte Gesellschaften unter Beteiligung des Staates, der Selbstverwaltung und privater Kreise durchaus nicht vereinzelt ist, ja einen der markantesten Züge der Entwicklung der preußischen Verwaltung seit etwa 1902 bildet.

Von den in der Regel für je eine Provinz in neuerer Zeit errichteten Korporationen der beruflichen Selbstverwaltung sind die

Landwirtschaftskammern die wichtigsten; nach dem hiefür maßgebenden Gesetze vom 30. Juni 1894 haben sie nicht nur die Gesamtinteressen der Land- und Forstwirtschaft ihres Bezirkes wahrzunehmen und die Verwaltungsbehörden durch tatsächliche Mitteilungen, Erstattung von Gutachten und Stellung von Anträgen zu unterstützen, sondern sollen auch bei allen Maßnahmen, welche die Organisation des ländlichen Kredits und sonstige gemeinsame Aufgaben betreffen, mitwirken, und außerdem den technischen Fortschritt der Landwirtschaft durch zweckentsprechende Einrichtungen fördern. Insoferne die Satzung der Landwirtschaftskammer nichts anderes bestimmt, werden die Mitglieder der Landwirtschaftskammern durch die Kreistage gewählt, wobei die städtischen Kreistagsmitglieder nur dann mitstimmen können, wenn sie Landwirte sind oder in landwirtschaftlichen Vereinen sich leitend betätigt haben. Die Tätigkeit der Landwirtschaftskammern wird in vielen Belangen dadurch behindert, daß die Verwaltung der landwirtschaftlichen Angelegenheiten in der Hand des Regierungspräsidenten konzentriert ist, dieser jedoch keine dauernde Verbindung mit der Kammer hat, die engeren Beziehungen, die der Oberpräsident zur Kammer unterhält, können diesem Mangel nur teilweise abhelfen.

An der Spitze der Verwaltung der Provinz steht der Oberpräsident; demselben ist ein Oberpräsidialrat, der ihn — sofern das Gesetz oder die Minister nichts anderes verordnen — in Fällen der Behinderung zu vertreten hat, und die erforderliche Anzahl von Oberregierungsräten, Oberbauräten der Strombauverwaltung und von anderen Räten und Hilfsarbeitern beigegeben. Nach dem Wortlaut des Landesverwaltungsgesetzes ist der Oberpräsident befugt, auch die bei der in der Provinzialhauptstadt befindlichen Regierung angestellten Beamten (zumal die Techniker) zur Bearbeitung seiner Geschäfte heranzuziehen; diese Befugnis hat heute nur wenig praktische Bedeutung. Der Rückgriff auf Kräfte der örtlichen Regierung mußte deren Tätigkeit empfindlich stören, deswegen hat man die Oberpräsidien überall so mit ständigen oder von den Ministerien für die Dauer des Bedarfes zur Verfügung gestellten Arbeitskräften ausgestattet, daß die Inanspruchnahme von Hilfsdiensten der Regierungsmitglieder nur noch selten in Betracht kommt. Die Oberpräsidien sind streng

bureaukratisch organisiert, die Beamten haben die ihnen zugewiesenen Geschäfte nach den Anweisungen des Oberpräsidenten zu bearbeiten. — Was den Wirkungskreis der Oberpräsidenten anbelangt, so gilt im allgemeinen noch gegenwärtig das auf S. 134 und 135 Ausgeführte mit folgenden zwei wichtigen Ausnahmen: 1. Der Oberpräsident ist seit den Siebzigerjahren für eine Reihe von Sachen zu einer Zwischeninstanz zwischen der Regierung und den Ministerien geworden, in anderen Sachen hat er über Beschwerden gegen Verfügungen des Regierungspräsidenten endgültig zu entscheiden. 2. Die im Jahre 1875 dem Abgeordnetenhause mitgeteilte Denkschrift des Ministers Eulenburg über die Organisation der Staatsbehörden nahm die Verlegung des Schwerpunktes der Provinzialverwaltung aus der Bezirksinstanz in die Provinzialinstanz in Aussicht; tatsächlich wurden in der Folge zahlreiche Geschäfte, die naturgemäß dem Regierungspräsidenten zuzuweisen wären, nur deswegen dem Oberpräsidenten übertragen, um eine spätere Änderung der betreffenden Gesetze zu vermeiden. Auch sonst wurde die Grenze der Zuständigkeit zwischen Oberpräsident und Regierungspräsident nicht immer zweckmäßig gezogen, oft ist diese Grenze unklar, auf manchen Gebieten muß der Regierungspräsident stets gewärtig sein, daß der Oberpräsident in sein Verwaltungsgebiet eingreifen und Anordnungen treffen werde, die den durch die Bezirksinstanz getroffenen widersprechen würden. Natürlich muß dies zahlreiche Friktionen zur Folge haben, die schon so manchem charaktervollen und tüchtigen Regierungspräsidenten die vorzeitige Versetzung in Disponibilität eingebracht haben. Als wichtigste Aufgabe ist dem Oberpräsidenten die Sorge für die Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der gesamten Provinzialverwaltung geblieben; ebendeswegen werden zu diesem Amte nur die erfahrensten Beamten (sehr oft gewesene Minister) berufen. Allerdings hat der Oberpräsident in den meisten Fällen nicht die Macht, selbst die Befolgung einheitlicher Grundsätze durch die einzelnen Provinzialbehörden durchzusetzen; bei Konflikten unter diesen Behörden muß deswegen in der Regel der langwierige Umweg über Berlin eingeschlagen werden. Auch dadurch, daß dem Oberpräsidenten in wichtigen Fragen die Stellungnahme zu den Berichten der Regierungen, der Generalkommission und der Oberzolldirektion, zum Teil auch der Eisenbahndirektionen, des Landes-

hauptmanns, der Landwirtschaftskammer und der Generallandschaft an die Zentralbehörden vorbehalten ist, erleichtert er diesen Behörden für die Übereinstimmung der Verwaltungsgrundsätze bei den einzelnen Provinzialbehörden zu sorgen. Hervorzuheben ist, daß die §§ 136 bis 141 des Landesverwaltungsgesetzes das Recht der Ministerien, Polizeiverordnungen zu erlassen, stark eingeschränkt, das Polizeiverordnungsrecht der Regierungen ganz aufgehoben haben, wogegen der Oberpräsident und der Regierungspräsident das Recht erhielten, Polizeiverordnungen auf Grund der weitgehenden Vollmachten des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 (vgl. S. 144 und 145) zu erlassen. Die Minister dürfen gegenwärtig (unter Androhung von Geldstrafen bis 100 Mark) Polizeiverordnungen nur auf Grund spezieller gesetzlicher Ermächtigung erlassen; eine Ausnahme hievon ist zugelassen nur in Betreff der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung, der für mehr als eine Provinz bestimmten Vorschriften zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei, und der Vorschriften über Sprengstoffe, Arzneien und Gifte. Als Korrektiv gegen das weite Polizeiverordnungsrecht des Oberpräsidenten und des Regierungspräsidenten bestimmt das Gesetz, daß ersterer bei Erlaß der Polizeiverordnung der Zustimmung des Provinzialrates, letzterer der des Bezirksausschusses bedarf. In Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, ist zwar sowohl der Oberpräsident, als auch der Regierungspräsident befugt, die Polizeiverordnung auch vor Einholung dieser Zustimmung zu erlassen; wird diese aber nachträglich binnen drei Monaten nicht erteilt, dann muß die Polizeiverordnung außer Kraft gesetzt werden. Die Oberpräsidenten dürfen Polizeiverordnungen für die ganze Provinz oder für mehr als einen Regierungsbezirk, die Regierungspräsidenten für den ganzen Regierungsbezirk oder für mehrere Kreise desselben erlassen, beide dürfen in der Verordnung Strafen bis 60 Mark androhen.

Was nun das Beamtenpersonal der wichtigsten Provinzialbehörden anbelangt, so sind im Etat des Finanzministeriums für 1913 für Oberpräsidien, die Regierungspräsidien, die Regierungen und die Bezirksauschüsse 3990 Stellen systemisiert, und zwar 12 Oberpräsidenten (Gehalt 21.000 Mark), 12 Oberpräsidialräte (Gehalt 7000 bis 11.500 Mark), 36 Regierungspräsidenten (13.000 Mark), 193 Oberregierungsräte und Verwaltungsgerichtsdirektoren (4200

bis 7000 Mark), 518 Regierungsräte (4200 bis 7000 Mark), 18 Regierungskasseninspektoren (4200 bis 6600 Mark), 37 Hauptkassenrendanten (4800 bis 6000 Mark), 34 Oberbuchhalter (3000 bis 4500 Mark), 37 Kassierer (3000 bis 4500 Mark), 1877 Sekretäre und 268 Buchhalter (2100 bis 4500 Mark), 495 Kanzlisten (1650 bis 3000 Mark), 451 Kassendiener, Boten und Hauswächter (1200 bis 1700 Mark) und 2 andere Posten. Zu diesem allgemeinen Verwaltungspersonal treten dann die technischen Beamten, die in den Etats anderer Ministerien präliminiert sind; außer den bereits an anderer Stelle genannten erwähnen wir hier nur 9 Oberbauräte und 199 Regierungs- und Bauräte (4200 bis 7200 Mark), 33 Regierungs- und Gewerberäte (ihnen unterstehen die 194 Gewerbeinspektoren Preußens), 16 Regierungs- und Bauräte für Landesmeliorationen und das Moor- und Deichwesen (4200 bis 7200 Mark) usw. Die Regierungsassessoren erhalten nur Remuneration, deshalb sind sie im Budget nicht systemisiert. Da zwischen der Beendigung der Studien und der ersten Anstellung mit Gehalt (als Landrat oder Regierungsrat) naturgemäß eine längere Zeit verfließen muß, rekrutieren sich die höheren (rechtskundigen) Verwaltungsbeamten aus den reicheren Klassen, früher zumeist aus dem Landadel, gegenwärtig immer mehr aus den Kreisen der reichen Kaufleute und Großindustriellen.

E. Die Organe der Provinzialselbstverwaltung. Wie bereits erwähnt, tritt in der Provinzialverwaltung eine Scheidung zwischen der obrigkeitlichen und der kommunalen Selbstverwaltung ein, für jene sind in der Bezirksinstanz der Bezirksausschuß, in der Provinzialinstanz der Provinzialrat bestellt, während die kommunale Selbstverwaltung des Provinzialverbandes — abgesehen von etwaigen Provinzialkommissionen — vom Provinziallandtag, vom Provinzialausschuß und vom Landeshauptmann und anderen Provinzialkommunalbeamten besorgt wird. Der Provinziallandtag hat durch die Verfassung seit dem Jahre 1848 seinen Anteil an der Gesetzgebung eingebüßt; gegenwärtig pflegt die Regierung das Gutachten dieser Körperschaft nur dann einzuholen, wenn sie eine Gesetzvorlage an den preußischen Landtag vorbereitet, die ausschließlich für eine Provinz bestimmt ist, dafür ist der Provinziallandtag das wichtigste Organ der kommunalen Verwaltung des Provinzialverbandes geworden, ihm steht nämlich

die Beschlußfassung in allen wichtigen Kommunalangelegenheiten der Provinz und die Kontrolle aller übrigen Organe des Provinzialverbandes zu. Die Vorbereitung und die Ausführung der Beschlüsse des Provinziallandtages ist Sache des Provinzialausschusses, dieser hat überhaupt die Angelegenheiten des Provinzialverbandes, insbesondere das Vermögen und die Anstalten desselben, nach Maßgabe der Gesetze, der auf Grund von Gesetzen erlassenen königlichen Verordnungen und der von dem Provinziallandtage beschlossenen Reglements, sowie des von diesem festgestellten Haushaltsetats zu verwalten. An Stelle des Ausschusses kann der Provinziallandtag für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Anstalten, sowie für die Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten des Provinzialverbandes besondere Kommissionen oder Kommissäre bestellen. Die Wahl der Mitglieder solcher Kommissionen steht dem Ausschusse zu, sofern sie sich ausnahmsweise der Landtag nicht selbst vorbehalten hat. Die Kommissionen oder Kommissäre empfangen von dem Provinzialausschusse ihre Geschäftsanweisung und führen ihre Geschäfte unter der Aufsicht desselben. Die Führung der laufenden Geschäfte der kommunalen Provinzialverwaltung liegt unter Aufsicht des Provinzialausschusses dem Landeshauptmann (auch Landesdirektor) ob, er hat die Beschlüsse des Ausschusses vorzubereiten und für deren Ausführung Sorge zu tragen, er vertritt in allen Angelegenheiten den Provinzialverband nach außen und verhandelt in seinem Namen mit Behörden und Privatpersonen, führt den Schriftwechsel und zeichnet alle Schriftstücke, sofern nicht anderen „oberen" Beamten das Zeichnungsrecht eingeräumt wurde. Dem Landesdirektor können im Provinzialstatute zur Mitwirkung bei der Erledigung der Geschäfte der gesamten oder einzelner Zweige der kommunalen Provinzialverwaltung noch andere „obere" Beamte entweder mit beratender oder beschließender Stimme zugeordnet werden. Diese oberen Beamten heißen Landesräte, Landesbauräte, Syndici, Schatzräte usw. Haben diese oberen Beamten in allen Sachen beschließende Stimme, wie dies z. B. in Sachsen und Hannover der Fall ist, dann besteht an Stelle des Landeshauptmanns ein kollegiales Landesdirektorium. Außer diesen Beamten bedarf die kommunale Provinzialverwaltung selbstverständlich noch anderer „leitender" und untergeordneter Beamten, die Systemisie-

rung dieser Stellen nach Zahl, Diensteinnahme und Art der Besetzung (auf Lebenszeit, auf Kündigung, auf Zeit) ist Sache des vom Provinziallandtage festzustellenden Haushaltsetats. Den Landeshauptmann, die oberen Beamten und die im Provinzialstatute zu bezeichnenden leitenden Beamten einzelner Verwaltungszweige wählt der Landtag (in Posen der Provinzialausschuß), die übrigen Beamten der Ausschuß. Das Gesetz bestimmt, daß der Landeshauptmann auf mindestens 6 bis höchstens 12 Jahre (in Posen 12 Jahre) zu wählen ist, und daß seine Wahl stets der königlichen Bestätigung bedarf. Die Bestellung aller übrigen Provinzialbeamten bedarf keiner staatlichen Bestätigung, nur in Posen muß auch der Stellvertreter des Landeshauptmanns die dem Minister des Innern vorbehaltene Bestätigung erhalten. Die Arbeiten der Provinzialbeamten werden vom Provinzialausschusse geleitet und kontrolliert, der unmittelbare Dienstvorgesetzte aller Provinzialbeamten ist aber der Landeshauptmann. Sämtliche Provinzialbeamten haben die Rechte und Pflichten mittelbarer Staatsbeamten und unterliegen dem Beamtendisziplinargesetz vom 21. Juli 1852. Nach Maßgabe dieses Gesetzes kann der Landesdirektor über die Provinzialbeamten mit Ausnahme der oberen und der im Statute bezeichneten leitenden Beamten Ordnungsstrafen bis 30 Mark verhängen, wogegen dem Gestraften die Klage beim Bezirksausschusse zusteht. Soll der Landesdirktor oder obere, bzw. „leitende" Beamte mit Ordnungsstrafen belegt, oder aus dem Amte entfernt werden, dann hat die Einleitung des Disziplinarverfahrens der Minister des Innern zu verfügen, er ernennt auch den Untersuchungskommissär. Entscheidende Disziplinarbehörde ist in erster Instanz der Bezirksausschuß, in zweiter das Oberverwaltungsgericht. Handelt es sich um die Dienstentsetzung anderer Provinzialbeamten, dann verfügt der Landesdirektor die Einleitung des Disziplinarverfahrens, er ernennt auch den Untersuchungskommissär. Die Entscheidung ist wiederum Sache des Bezirksauschusses, bzw. des Oberverwaltungsgerichtes. Dies vorausgeschickt, kann nun die Zusammensetzung der noch nicht näher besprochenen Organe der Provinzialselbstverwaltung erörtert werden.

1. Mit Ausnahme von Posen, wo der Provinziallandtag seinen ständischen Charakter bis jetzt bewahrt hat (vgl. S. 164), bestehen alle übrigen Provinziallandtage ausschließlich aus Abgeordneten

der einzelnen Land- und Stadtkreise der Provinz, wobei die Zahl der von jedem Kreise zu wählenden Abgeordneten im allgemeinen nach der Bevölkerungszahl — unter einer gewissen Bevorzugung der kleineren Kreise — sich richtet. So hat z. B. in den Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern und Sachsen jeder kleinere Kreis zwei Abgeordnete zu wählen. Kreise mit mehr als 40.000 Einwohnern in Pommern, mit mehr als 50.000 in Brandenburg und Sachsen und mehr als 60.000 in Ost- und Westpreußen haben drei Abgeordnete zu wählen, für jede weitere Vollzahl von 50.000 Einwohnern tritt ein Abgeordneter hinzu. Im Provinzialstatute können zwei, höchstens drei kleinere Landkreise behufs gemeinsamer Wahl der Abgeordneten vereinigt werden. Die Abgeordneten der Stadtkreise werden von den Stadtverordneten und dem Magistrate in gemeinsamer Sitzung gewählt, die der Landkreise vom Kreistage (in gemeinsamen Wahlkreisen von der Versammlung der Mitglieder der betreffenden Kreistage), wählbar sind hiebei alle der Provinz durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehörenden, über 30 Jahre alten, selbständigen Angehörigen des Deutschen Reiches. Die Abgeordneten werden mit absoluter Stimmenmehrheit auf sechs Jahre gewählt. Über die Gültigkeit der Wahlen entscheidet der Provinziallandtag, gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Oberverwaltungsgericht statt. Die Einberufung des Landtages hängt vom König ab, dieser hat ihn alle zwei Jahre wenigstens einmal zu berufen, außerdem aber, so oft es die Geschäfte erfordern. Für jede Sitzungsperiode wählt der Landtag einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter, ihre Aufgabe beschränkt sich auf die Leitung der Verhandlungen, deswegen bedarf diese Wahl keiner Bestätigung. Der Oberpräsident oder ein besonders hiezu ernannter Stellvertreter desselben ist dem Landtage gegenüber königlicher Kommissarius, er eröffnet und schließt den Landtag, ist Mittelsperson bei allen Verhandlungen der Staatsbehörden mit dem Landtage, und hat das Recht, den Sitzungen (auch Kommissionssitzungen) beizuwohnen und dort das Wort zu ergreifen. Die Sitzungen des Landtages sind öffentlich, seine Beschlüsse faßt der Landtag nach absoluter Stimmenmehrheit. Die Mitglieder des Provinziallandtages erhalten ebenso, wie die des Provinzialausschusses, der Provinzialkommissionen und die gewählten Mitglieder des Provinzialrates Reisekosten und Diäten,

über deren Höhe der Provinziallandtag zu beschließen hat. Hervorzuheben ist, daß fast alle preußischen Provinziallandtage national einheitlich sind, eine stärkere nationale Minorität hat nur der Posener Landtag, doch ist die ehemalige polnische Majorität dieses Landtages zu einer etwa ein Fünftel aller Stimmen zählenden Minorität zusammengeschmolzen (im Provinzialausschusse Posens sind von 11 Mitgliedern nur 2 Polen). In allen Landtagen spielen bei der Erledigung der Geschäfte politische Gegensätze keine oder keine erhebliche Rolle, politische Kämpfe finden fast überhaupt nicht statt, da ja die Abgeordneten in der Selbstverwaltung der Kreise tätig sind und zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben zusammenkommen. In den östlichen Provinzen überwiegen in den Landtagen die Gutsbesitzer, beispielsweise waren 1908 im westpreußischen Landtag, der aus 10 Abgeordneten der vier Stadtkreise und 68 Abgeordneten der 25 Landkreise bestand, unter den Abgeordneten der Landkreise nur 1 städtischer Bürgermeister und 25 Landräte (d. h. alle Landräte der Provinz), die übrigen 42 waren größere oder kleinere Grundbesitzer. Demgegennüber überwiegen in den Landtagen einiger westlicher Provinzen entschieden die industriellen Berufe. Im Brandenburger Landtag tritt das Übergewicht der Gutsbesitzer wenig hervor, 1914 waren infolgedessen unter den 10 Mitgliedern des Brandenburger Provinzialausschusses 4 Rittergutsbesitzer, 3 städtische Bürgermeister, 1 städtischer Schöffe und 1 Ökonomierat (eine Stelle war eben erledigt).

2. Der Provinzialausschuß besteht aus einem Vorsitzenden und einer durch das Provinzialstatut festzusetzenden Zahl von mindestens 7 und höchstens 13 Mitgliedern. Außerdem ist der leitende Beamte der Provinzialkommunalverwaltung, der Landeshauptmann, von Amts wegen Mitglied des Provinzialausschusses, er darf zum Vorsitzenden des Ausschusses oder dessen Stellvertreter nicht gewählt werden. Über die Bestellung des Landeshauptmanns sprachen wir oben. Der Vorsitzende und die Mitglieder des Provinzialausschusses sind auf sechs Jahre zu wählen (alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Mitglieder aus), von der Wählbarkeit sind sämtliche Provinzialbeamte, der Oberpräsident und die Regierungspräsidenten ausgeschlossen. Mit Ausnahme Posens bedarf weder die Wahl des Vorsitzenden noch die der Mitglieder des Provinzialausschusses der Bestätigung (in Posen ist

die Bestätigung durch den Minister des Innern erforderlich), überall können aber alle Mitglieder des Provinzialausschusses wegen Disziplinarvergehen im Sinne des Gesetzes vom Jahre 1852 ihrer Stellen enthoben werden. Die Einleitung des Disziplinarverfahrens wird hiebei vom Minister des Innern angeordnet, entscheidende Disziplinarbehörde ist der Bezirksausschuß, bzw. das Oberverwaltungsgericht. Daß der Landeshauptmann überdies im Disziplinarwege auch mit Ordnungsstrafen belegt werden kann, wurde bereits oben erwähnt. Die Sitzungen des Provinzialausschusses werden von dem Vorsitzenden einberufen, auf Antrag des Landeshauptmanns oder der Hälfte der Mitglieder des Ausschusses muß die Sitzung einberufen werden. Zur Beschlußfähigkeit genügt die Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder. Aus allen diesen Bestimmungen geht hervor, daß ebenso wie in den Städten der Bürgermeister und in den Kreisen der Landrat, auch in der Kommunalverwaltung der Provinz ein besoldeter Beamte, der Landeshauptmann, die Hauptlast der Verantwortung zu tragen hat, wenngleich er hier formell gegenüber dem Vorsitzenden des Provinzialausschusses, und dem des Provinziallandtages, die ehrenamtliche Laien sind, etwas zurücktritt.

3. Nicht als Kommunalorgane, sondern als staatliche Behörden, haben der Bezirksausschuß und der Provinzialrat zu fungieren, ersterer ist bekanntlich Beschlußbehörde und Verwaltungsgericht zweiter Instanz, während der Provinzialrat nur als Beschlußbehörde höchster Instanz tätig ist. Aus diesem Unterschiede ergeben sich auch die Unterschiede in der Zusammensetzung beider Behörden. Zunächst ist zu erwähnen, daß beide Behörden aus sieben Mitgliedern bestehen, davon sind aber im Provinzialrat fünf, im Bezirksausschusse nur vier Laien, diese werden bei beiden Behörden vom Provinzialausschusse für sechs Jahre gewählt (alle drei Jahre haben zwei, bzw. im Provinzialrate abwechselnd zwei und drei auszuscheiden, können aber wieder gewählt werden), wobei alle zum Provinziallandtage wählbaren Personen mit Ausnahme des Oberpräsidenten, der Regierungspräsidenten, der Vorsteher königlicher Polizeibehörden, der Landräte und der Beamten des Provinzialverbandes wählbar sind. Mitglieder des Provinzialrates können nicht Mitglieder des Bezirksausschusses sein. Während die Laienmitglieder des Provinzialrates

vom Provinzialverbande, erhalten die des Bezirksausschusses aus der Staatskasse Taggelder und Reisekosten; die Höhe derselben wird deswegen nicht vom Provinziallandtage, sondern durch das Gesetz normiert. Für jedes Laienmitglied hat der Provinzialausschuß einen Stellvertreter zu wählen. Die Wahl der Laienmitglieder und deren Vertreter bedarf der staatlichen Bestätigung nur in Posen, sie steht hier bezüglich des Provinzialrates dem Minister des Innern, bezüglich des Bezirksausschusses dem Oberpräsidenten zu. Außer den fünf Laienmitgliedern besteht der Provinzialrat nur noch aus dem Oberpräsidenten, bzw. dessen Stellvertreter (Oberpräsidialrat) als Vorsitzendem und aus einem von dem Minister des Innern auf die Dauer seines Hauptamtes am Sitze des Oberpräsidenten ernannten höheren Verwaltungsbeamten, bzw. dessen Stellvertreter, also aus Beamten, über die die Staatsregierung jederzeit verfügt. Beim Bezirksauschusse treten zu den vier Laien der Regierungspräsident als Vorsitzender, und zwei vom König auf Lebenszeit ernannte Beamte, von denen einer zum Richteramte, der andere zum höheren Verwaltungsdienste, befähigt sein muß, einen von ihnen ernennt der König gleichzeitig zum Verwaltungsgerichtsdirektor. Keiner von ihnen darf vom Regierungspräsidenten zur Bearbeitung der diesem persönlich übertragenen Geschäfte herangezogen werden oder überhaupt ein anderes Amt (mit Ausnahme richterlicher oder ehrenamtlicher Ämter) annehmen, nur an den Plenarberatungen der Regierung dürfen sie teilnehmen. Als Stellvertreter des Regierungspräsidenten im Bezirksausschusse und als Stellvertreter der beiden anderen ernannten Mitglieder ernennt der König ferner je einen Beamten, der am Sitze des Bezirksausschusses ein richterliches oder ein höheres Verwaltungsamt bekleidet, diese Stellvertreter werden natürlich nur auf die Dauer ihres Hauptamtes am Sitze des Bezirksausschusses ernannt, deswegen enthält das Gesetz die wichtige Vorschrift, daß der Vorsitz im Bezirksausschusse, wenn der Regierungspräsident behindert ist, nicht auf dessen Stellvertreter, sondern auf den Verwaltungsgerichtsdirektor, wenn auch dieser behindert ist, auf das zweite ernannte Mitglied und sodann erst auf den Stellvertreter des Verwaltungsgerichtsdirektors überzugehen hat. Der Regierungspräsident gilt als behindert in allen Fällen, in welchen über eine Beschwerde gegen die Verfügung eines Regierungspräsidenten verhandelt wird, wo-

runter jedoch die auf Weisung des Regierungspräsidenten erlassenen Verfügungen nicht fallen. Im Zusammenhange mit diesen wichtigen Unterschieden stehen folgende zwei weiteren Unterschiede. 1. Die Beamtenmitglieder des Provinzialrates und deren Stellvertreter unterliegen allen Bestimmungen des Beamtendisziplinargesetzes vom 21. Juli 1852; ihre Disziplinarbehörde ist der Berliner Disziplinarhof und das Staatsministerium. Die Laienmitglieder unterliegen diesem Gesetze nur insoferne, daß sie im Wege des Disziplinarverfahrens ihrer Stellen enthoben werden können, doch hat als Disziplinargericht ihnen gegenüber das Oberverwaltungsgericht zu fungieren (die Einleitung des Verfahrens, sowie die Ernennung des Untersuchungskommissärs und des Vertreters der Staatsanwaltschaft erfolgt durch den Minister des Innern). Demgegenüber unterliegen alle Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Bezirksausschusses in dieser ihrer Eigenschaft nicht den Vorschriften des Gesetzes vom Jahre 1852, sondern den Vorschriften der Gesetze vom 7. Mai 1851 und 26. März 1856 über die Dienstvergehen der Richter; ihnen gegenüber wird der Vertreter der Staatsanwaltschaft vom Präsidenten des Oberverwaltungsgerichtes ernannt, Disziplinargericht ist auch das Oberverwaltungsgericht. 2. Der Provinzialrat ist beschlußfähig, wenn mit Einschluß des Vorsitzenden fünf Mitglieder, welcher Art immer, anwesend sind. Die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt, bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Der Bezirksausschuß ist bei Anwesenheit von fünf (in Streitsachen unter Armenverbänden von drei) Mitgliedern beschlußfähig; unter ihnen müssen sich in allen Fällen mit Einschluß des Vorsitzenden mindestens zwei ernannte, darunter ein zum Richteramte befähigtes, und mindestens ein Laienmitglied befinden. Bei Stimmengleichheit gibt hier nie die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag, bei gerader Stimmenanzahl scheidet, wenn außer dem Vorsitzenden zwei ernannte Mitglieder anwesend sind, das dem Dienstalter nach jüngsternannte, wenn außer dem Vorsitzenden nur ein ernanntes Mitglied anwesend ist, das dem Lebensalter nach jüngste gewählte Mitglied. Zu erwähnen ist, daß die Zuständigkeit des Provinzialrates, trotz aller Bemühungen, ihm Geschäfte zuzuwenden, so beschränkt geblieben ist, daß ein Zusammentritt nur in langen Zwischenräumen erfolgt, was eine er-

hebliche Geschäftsverzögerung herbeiführt. Dagegen ist der Geschäftsumfang der Bezirksausschüsse so groß, daß in mehreren Regierungsbezirken besondere Abteilungen des Bezirksausschusses für einzelne Teile des Regierungsbezirkes errichtet werden mußten, in anderen Bezirken ist die Bildung solcher Abteilungen nur deswegen unterblieben, weil die Verteilung der Geschäfte nach Teilen des Bezirkes keine gleichmäßige Verteilung der Geschäftslast ermöglicht, das Gesetz aber die Bildung nach Geschäftszweigen nicht zuläßt. Es mag sonderbar erscheinen, daß der Regierungspräsident, also ein Beamter, den die Staatsregierung jeden Augenblick zur Disposition stellen kann (vgl. S. 560), Vorsitzender des Bezirksausschusses ist; demgegenüber sei festgestellt, daß in Preußen fast allgemein die Anschauung vertreten wird, daß sich diese Einrichtung vollauf bewährt habe. Nach dem Urteile hoher Verwaltungsbeamter empfängt der Regierungspräsident aus den Verhandlungen des Bezirksausschusses manche wertvolle Anregung für seine sonstigen Dienstgeschäfte und kann in der gegenseitigen Aussprache mit den Laienmitgliedern „an deren zutreffenden und gesunden Beurteilung auch verwickelter Verwaltungsfragen seine eigene Auffassung vorteilhaft auffrischen“, anderseits gereicht das auf Grund langjähriger praktischer Erfahrungen gereifte Urteil des Regierungspräsidenten und seine weit verzweigten Beziehungen zu den übrigen Verwaltungsgebieten den Geschäften des Bezirksausschusses zum Vorteil.

F. Die Kommunalverwaltung der Provinzialverbände. Die Kommunalangelegenheiten der Provinz gliedern sich in solche, die ihr auf Grund gesetzlicher Verpflichtung obliegen und in solche Aufgaben, die die Provinz durch gewöhnlichen Mehrheitsbeschluß des Provinziallandtages freiwillig auf sich genommen hat. Der diesbezügliche Beschluß bedarf der Genehmigung (der Minister des Innern und der Finanzen) immer dann, wenn er eine neue Belastung des Provinzialverbandes zur Folge hat und die aufzulegenden Leistungen über die nächsten fünf Jahre hinaus fortdauern sollen. Was die gesetzlichen Aufgaben der Provinzialverbände anbelangt, so sind zunächst die Bestimmungen der Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und vom 3. Juli 1875 anzuführen. Das Gesetz vom Jahre 1873 bewilligte den Provinzialverbänden eine jährliche Dotation aus der Staatskasse von 6,000.000 Mark, das Gesetz vom

Jahre 1875 erhöhte sie um weitere 7,440.000 Mark. Diese ganze Dotation von 13,440.000 Mark wurde unter die einzelnen Provinzen zur Hälfte nach ihrem Flächeninhalt, zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl, im ganzen also nach der Größe der von den Provinzen zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben, aufgeteilt. Als Entgelt hiefür sollten die Provinzialverbände gewisse Verwaltungsaufgaben, die bisher der Staat leistete, auf sich nehmen, und sollten die staatlichen Dotationen ausschließlich für die im Gesetze angeführten Zwecke (Straßenbau, Landesmeliorationen, Besserungsanstalten, Irren-, Blinden- und Taubstummenpflege, Denkmalspflege und Förderung von Kunst und Wissenschaft, die Provinziallandtags- und Verwaltungskosten, Unterhaltung der Hebammenschulen, Unterstützung niederer landwirtschaftlicher Schulen usw.) verwenden. Gleichzeitig übergingen alle Staatschausseen in das Eigentum und die Verwaltung der Provinzialverbände. Zur Unterhaltung dieser Chausseen hatte der Staat jährlich weitere 19,000.000 Mark an die Provinzialverbände zu zahlen. Hervorzuheben ist jedoch, daß die Provinzen die Verwaltung und Unterhaltung der ehemaligen Staatschausseen weiter an die Kreise übertragen konnten, was auch zumeist geschehen ist. Nach 1875 sind nur wenig Legislaturperioden vorübergegangen, ohne daß der Staat den Provinzialverbänden keine weiteren Aufgaben zugewiesen hätte. Als wichtigste hievon wären anzuführen die geschlossene Armenpflege, die Fürsorgeerziehung, das Kleinbahnwesen, der Ausbau und die Unterhaltung hochwassergefährlicher Flüsse, die Pflicht für den Unterricht blinder und taubstummer Kinder zu sorgen, die öffentlichen Feuersozietäten usw. Durch das Dotationsgesetz vom 2. Juni 1902 wurden den Provinzialverbänden aus der Staatskasse weitere 10,000.000 Mark überwiesen, hievon waren 3 Millionen für den Straßenbau, 7 Millionen zur Erleichterung der Armenlasten der Provinzen, Kreise und Gemeinden zu verwenden. Diese Dotation wurde auf die einzelnen Provinzen teils nach dem Bevölkerungsschlüssel, teils nach Maßgabe der Kommunalsteuerbelastung verteilt; die ärmeren, mit Kommunalsteuern überlasteten Provinzen wurden also ganz sachgemäß besonders bevorzugt. Nach einer amtlichen Zusammenstellung betrugen im Jahre 1908 die außerordentlichen Ausgaben aller Provinzialverbände Preußens 28,017.000 Mark (davon 11,394.000 Mark für die Armenfürsorge,

5,435.000 Mark für die allgemeine Verwaltung, 1,699.000 Mark für wirtschaftliche Unternehmungen der Provinz usw.), die laufenden Bruttoausgaben betrugen 147,395.000 Mark, die laufenden Nettoausgaben 73,220.000 Mark; von den Nettoauslagen entfallen nicht weniger wie 29,682.000 Mark für Armenfürsorge, 1,291.000 Mark für Beihülfen zur Durchführung der Kreisordnung, 3,799.000 Mark zur Unterstützung leistungsschwacher Kreise, Amtsverbände und Gemeinden auf Grund des Dotationsgesetzes vom Jahre 1902, und 9,498.000 Mark auf sonstige Unterstützungen für den Bau von Kreis- und Gemeindewegen, — für den Bau von Provinzialchausseen 8,037.000 Mark, für Kleinbahnen, Kanalbauten und sonstige Verkehrsanlagen 2,579.000 Mark, für die laufende Verwaltung 4,674.000 Mark, für die Fürsorgeerziehung Minderjähriger 2,972.000 Mark, für das Korrigendenwesen 1,610.000 Mark, für Krankenwesen und Gesundheitspflege 1,792.000 Mark, für den Ausbau hochwassergefährlicher Flüsse und andere Landesmeliorationen 3,726.000 Mark, für Kunst, Wissenschaft und Unterricht (Museen, Bibliotheken usw.) 1,359.000 Mark, Förderung von Handel und Gewerbe 384.000 Mark, für Unterstützung von Haushaltungsschulen, Ansiedlungsgesellschaften und sonstige landwirtschaftliche Zwecke 1,222.000 Mark, für alle übrigen Zwecke (Wohnungsfürsorge usw.) 595.000 Mark. Diesen Ausgaben standen an laufenden Bruttoeinnahmen 149,843.000 Mark gegenüber, davon wurden 75,030.000 Mark durch die Einnahmen aus eigenem Vermögen und Betrieben und aus dem Ertrage von Beiträgen, Gebühren usw. gedeckt, 3,439.000 flossen aus Überschüssen der Provinzialhilfskassen und anderer Landesbanken, 24,771.000 Mark betrugen die staatlichen Dotationen, der Rest von 46,603.000 Mark mußte durch Provinzialsteuern aufgebracht werden.

In Bezug auf die Deckung des Finanzbedarfes der Provinzialverbände gelten auf Grund der §§ 21 bis 33 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23. April 1906 fast dieselben Grundsätze wie bei den Landkreisen, insbesondere sind auch zur Aufbringung der Provinzialsteuern nicht die einzelnen Steuerträger, sondern die einzelnen Landkreise und Stadtkreise *als solche* verpflichtet. Die Hauptunterschiede zwischen dem Steuerrechte der Provinzen und dem der Kreise sind folgende: 1. Die Provinzen dürfen nur *Gebühren, Beiträge* und

direkte Steuern, nicht aber indirekte Steuern erheben. 2. Als Maßstab der Verteilung der Provinzialsteuern auf die einzelnen Land- und Stadtkreise darf nur das Soll der Einkommensteuer und der vom Staate veranlagten Realsteuern einschließlich der Betriebssteuer genommen werden, wobei die Realsteuern stets mit dem gleichen Prozentsatze heranzuziehen sind, wie die Einkommensteuer. Insoferne der Provinziallandtag nichts anderes beschließt, sind auch hier der Einkommensteuer die auf Einkommen von nicht mehr als 900 Mark entfallenden Steuerbeträge hinzuzuzählen und wir fügen hinzu, daß 1912 bei der Provinzialbesteuerung in Pommern die Einkommen von 300 Mark an, in Westpreußen, Posen, Brandenburg, Sachsen, Kassel, Wiesbaden (vgl. S. 168) und Hohenzollern von 420 Mark, in allen übrigen Provinzen erst von 900 Mark, einzurechnen sind. 3. Der Genehmigung des Ministers des Innern bedürfen Beschlüsse des Provinziallandtages über die Festsetzung von Beiträgen und über die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreise, dagegen sind Beschlüsse über die Erhebung von mehr als 25%igen Zuschlägen der Genehmigung des Ministers des Innern und der Finanzen vorbehalten. Trotz rascher Zunahme der Provinzialzuschläge (sie betrugen mehr als 15% im Jahre 1903 nur in drei, im Jahre 1912 schon in sechs Provinzen) ist diese Grenze noch nirgends erreicht. Hervorzuheben ist, daß der Betrag der Provinzialsteuern auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, nicht allzu verschieden ist, er betrug 1911 in Wiesbaden 154 Pfennig, in der Rheinprovinz 172 Pfennig, in Schlesien 131 Pfennig, in Westpreußen 131 Pfennig, in Ostpreußen, wo ein Teil der Landesarmenlast von den Kreisen getragen wird, 124 Pfennig. Größer sind die Unterschiede in der Höhe der Zuschläge. Diese betrugen in Provinzen, in denen die Einkommen von unter 900 Mark freiblieben, 14 bis 23% (in der Rheinprovinz 14%, in Schlesien 16·55%, in Ostpreußen 22·6%), in Provinzen, in denen auch Einkommen von unter 900 Mark herangezogen wurden, konnten die Zuschläge natürlich viel geringer sein, sie betrugen 7·5% in Wiesbaden, 10% in Kassel, 12% in Sachsen usw., um so mehr fällt es auf, daß sie trotz der Heranziehung der kleinen Einkommen in Westpreußen 22·9, in Posen 22·7, in Pommern 21% betrugen. Auch hier läßt es sich also mit Ziffern belegen, daß der Grundgedanke des Aufbaues der preußischen

Selbstverwaltung, die Kommunallasten so zu verteilen, daß sie von der Bevölkerung getragen werden können, bei weitem nicht zu einer Ausgleichung dieser Lasten in den einzelnen Landesteilen geführt hat. Wohl ist dagegen das hohe Ziel erreicht worden, daß alle wichtigen Verwaltungsbedürfnisse in allen Teilen des Staates annähernd gleich und gut tatsächlich befriedigt werden. Es ist kein Zweifel, daß dieses Ziel nur durch die Übernahme eines großen Teiles der Volksschullasten auf den Staat und die Verteilung aller staatlichen Dotationen nach dem faktischen Bedürfnis erreicht werden konnte.

In Bezug auf die Provinzialstatuten und Reglements, die Provinzialgrenzen, die Provinzialangehörigkeit und die Staatsaufsicht über die Kommunalverwaltung der Provinzen kann im allgemeinen auf das für die Kreise (S. 566 und S. 571) Gesagte verwiesen werden. Deswegen genügt es folgendes hervorzuheben. 1. Die vom Provinziallandtage beschlossenen Reglements für Landarmen- und Korrigendenanstalten, Irren-, Taubstummen-, Blinden- und Idiotenanstalten, Hebammenlehrinstitute, Provinzialhilfs- und Darlehenskassen und Versicherungsanstalten und über die Dienstverhältnisse der Beamten des Provinzialverbandes bedürfen — aber nur in Bezug auf die in § 120 der Provinzialordnung vom Jahre 1875 angeführten Punkte — der Genehmigung der zuständigen Minister. 2. Provinzialangehörige sind alle Angehörigen der zu der Provinz gehörigen Kreise, sie sind zur Übernahme unbesoldeter Provinzialämter nicht verpflichtet. 3. Die Grenzen der Provinzen (in Hessen-Nassau auch der Bezirke) dürfen nur durch Gesetz geändert werden; die Stadt Berlin gehört keiner Provinz an. 4. Die Handhabung der Staatsaufsicht, die nach Zweck und Mitteln ebenso begrenzt ist, wie in den Kreisen, steht gegenüber den Provinzialverbänden dem Oberpräsidenten in erster, dem Minister des Innern in höherer Instanz zu; der Oberpräsident ist insbesondere auch befugt, an den Sitzungen des Provinzialausschusses und der Provinzialkommissionen selbst oder durch einen delegierten Staatsbeamten teilzunehmen. Das Zwangsetatisierungsrecht und das Sistierungsrecht gegenüber Beschlüssen (selbstverständlich nur wegen Gesetzwidrigkeit oder Kompetenzüberschreitung) übt der Oberpräsident aus. Die Entscheidung über die Klage

gegen die betreffende Verfügung steht dem Oberverwaltungsgerichte zu. Hat der König einen Provinziallandtag aufgelöst, so müssen die Neuwahlen innerhalb drei Monaten vom Tage der Auflösung an erfolgen; binnen weiteren drei Monaten muß der neugewählte Landtag berufen werden.

G. Die Organisation der Zentralverwaltung. Die in der Hardenbergschen Epoche geschaffene Organisation der Zentralbehörden (vgl. S. 128 bis 130) hat sich in ihren Grundzügen bis zum heutigen Tage erhalten, doch ist hervorzuheben, daß der Staatsrat seit 1848 nicht mehr tätig ist und daß auch die zuletzt im Jahre 1890 unternommenen Versuche, ihn zu neuem Leben zu erwecken, völlig erfolglos geblieben sind. Seit der im Jahre 1878 erfolgten Errichtung des Ministeriums für öffentliche Arbeiten gibt es in Preußen neun Staatsministerien (der Minister des Königlichen Hauses ist seit 1848 ausschließlich Hofbeamter, gehört also nicht zu den Staatsministern), nämlich 1. das Ministerium des Innern, 2. das für Kultus und Unterricht, 3. das für Landwirtschaft, Domänen und Forste, 4. das für Handel und Gewerbe, 5. das für öffentliche Arbeiten, 6. das Justizministerium, 7. das Finanzministerium, 8. das nicht bloß für Preußen, sondern auch für die meisten übrigen Bundesstaaten zuständige Kriegsministerium, und 9. das vom auswärtigen Amte des Deutschen Reiches versehene Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Die einzelnen Ministerien sind bureaukratisch eingerichtet, jedoch können einzelne Angelegenheiten, soweit der Minister sich die Entscheidung nicht selbst vorbehalten hat, auch vom allgemeinen Vertreter des Ministers (dem Unterstaatssekretär) oder vom Dirigenten der betreffenden Ministerialabteilung (Ministerialdirektor) selbständig erledigt werden. Die Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Minister gegenüber dem König, dem Staatsministerium und anderen Ministern ist nicht überall mit der eine glatte Erledigung der Geschäfte ermöglichenden Zweckmäßigkeit und Schärfe durchgeführt, so gehört z. B. die Beurteilung der Personalangelegenheiten der Landratsämter und der königlichen Polizeibehörden in die Kompetenz des Ministers des Innern, wogegen die Personalien der Oberpräsidien und der Regierungen von den Ministern des Innern und der Finanzen gemeinschaftlich zu bearbeiten sind. Überhaupt sind die Fälle recht häufig, in denen Geschäfte von zwei oder mehreren

Ministern, in deren Herrschaftsbereich sie fallen, gemeinsam erledigt werden müssen. In diesen Fällen wird der Weg der gemeinsamen Beratung durch Ministerialkommissäre eingeschlagen, dieser Weg ist aber umständlich und führt häufig erst nach geraumer Zeit zum Ziele. Alle Ministerien sind mehr oder weniger an das Finanzministerium angewiesen. Dies mag in den meisten Fällen zur Wahrung der notwendigen Einheit der Finanzwirtschaft notwendig sein, erschwert aber und kompliziert wesentlich den Geschäftsbetrieb. Zur Herstellung eines einheitlichen Vorgehens der gesamten Staatsverwaltung in den wichtigsten Fragen der Politik, der Volks- und Finanzwirtschaft, dient das Staatsministerium. Dieses besteht unter dem Vorsitze des Ministerpräsidenten aus allen neun Staatsministern, überdies ernennt der König die Staatssekretäre der wichtigsten Reichsämter zu preußischen Staatsministern ohne Portefeuille, sie erlangen dadurch Sitz und Stimme im Staatsministerium. Seit Bismarck ist fast immer der Reichskanzler gleichzeitig preußischer Ministerpräsident gewesen. Durch diese Mittel wird die Einheitlichkeit der Reichspolitik mit der des preußischen Staates genügend gewahrt. Die Staatsbehörde, mit Hilfe deren der König und Kaiser seine Regierungsgewalt in Preußen und im Reiche ausübt, ist das Kabinett. Das Recht, an den König unmittelbar berichten zu dürfen, haben seit 1848 alle Minister, besondere Kabinettsminister werden also nicht mehr ernannt. Im Interesse der Einheitlichkeit und Kollegialität des Staatsministeriums hat aber die (nicht publizierte) Kab.-Order vom 8. September 1852 vorgeschrieben, daß kein Minister dem König unmittelbar Vortrag erstatten darf, ohne den Ministerpräsidenten vorher in Kenntnis zu setzen. Das Personal aller Ministerien, ohne das Kriegsministerium und das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, aber mit dem Personal des Staatsministeriums und der besonderen Ministerialabteilungen für das Berg- und für das Eisenbahnwesen, zählte nach dem Etat des Jahres 1913 1451 Köpfe, davon 8 Staatsminister (Gehalt 36.000 Mark, wie immer ohne Wohnungsgeldzuschuß und andere pensionsfähige oder nicht pensionsfähige Zulagen, Remunerationen usw.), 9 Unterstaatssekretäre (Gehalt 20.000 Mark), 31 Direktoren (14.000 bis 17.000 Mark), 230 vortragende Räte (7000 bis 11.500 Mark), 80 andere besondere Beamte (2100 bis 7800 Mark), 589 Expedienten, Revisoren, Kalku-

latoren, Registratoren, Buchhalter und Kanzleidirektoren (3000 bis 6600 Mark), 217 Kanzleisekretäre (1800 bis 4000 Mark) und 287 Botenmeister, Kanzleidiener und andere Unterbeamte (1400 bis 2000 Mark). An höheren Beamten zählten die Ministerien der Finanzen, des Innern, des Unterrichts, der Landwirtschaft, des Handels und der öffentlichen Arbeiten (ohne die Beamten der Abteilung für das Eisenbahnwesen) im Jahre 1821 nur 10 Unterstaatssekretäre und Direktoren, 1901 noch 18, 1913 bereits 29; vortragende Räte gab es 1821 76, 1901 140, 1913 170. Die Steigerung ist also seit 1821, aber auch seit 1901 eine beträchtliche, wozu noch zu bemerken ist, daß sie in Wirklichkeit größer war, als obige Ziffern nachweisen, da ja z. B. bei Errichtung des Bundesstaates die Postverwaltung an das Reich übergegangen ist, da die Errichtung des Oberverwaltungsgerichtes und die übrigen Reformen der 70er Jahre die Ministerien vielfach entlastet haben usw. Das Personal des Oberverwaltungsgerichtes zählte im Jahre 1913 153 Köpfe, nämlich 1 Präsidenten (21.000 Mark), 8 Senatspräsidenten (14.000 Mark), 48 Räte (7000 bis 11500 Mark), 72 mittlere (Bureaubeamte und Kanzleisekretäre) und 24 untere (Kanzleidiener) Beamte.

H. Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im allgemeinen. Die Rechtskontrolle der Verwaltung steht gegenwärtig in gewissen Sachen den ordentlichen Gerichten zu (vgl. S. 143 bis 145), in der Regel ist sie aber Sache der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die zum Teile von den Beschlußbehörden, meist aber von den Verwaltungsgerichten ausgeübt wird. Es muß zwar zugegeben werden, daß die Beschlußbehörden in vielen Beziehungen gewöhnlichen kollegialen Verwaltungsbehörden ähneln. Wenn sie z. B. in vielen Fällen an Stelle des Landrates, des Regierungspräsidenten und des Oberpräsidenten die erste Entscheidung zu fällen haben, und ebenso in den Fällen, in denen diese Staatsbeamte nur unter Zustimmung der Beschlußbehörde verfügen dürfen, üben sie keine Rechtskontrolle über Verwaltungsbehörden aus, sondern scheinen selbst staatliche Verwaltungsbehörden zu sein. Während die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung über Ausschließung und Ablehnung der Gerichtspersonen für die Verwaltungsgerichte voll zu gelten haben (der Landrat, bzw. der Regierungspräsident darf jedoch auch bei Verwaltungsstreitsachen wegen der innerhalb seiner

Zuständigkeit geübten amtlichen Tätigkeit nicht als befangen abgelehnt werden), gilt für die Beschlußbehörden nur die Vorschrift, daß Mitglieder dieser Behörden an der Beratung und Beschlußfassung über solche Angelegenheiten, die sie selbst oder ihre Verwandten und Verschwägerten betreffen, oder in welchen sie in anderer als öffentlicher Stellung (als Geschäftsführer, Beauftragte usw.) tätig gewesen sind, nicht teilnehmen dürfen. Diese und ähnliche Vorschriften können die Tatsache nicht ändern, daß in den wichtigsten und wesentlichsten Punkten, wie Unabhängigkeit der Regierung gegenüber, gesetzlich geordnetes Verfahren und Unabänderlichkeit der Entscheidung, die Beschlußbehörden den Verwaltungsgerichten gleichzusetzen sind, daß also ihre Tätigkeit eine verwaltungsgerichtliche ist. Auch die Vollstreckung der Beschlüsse der Beschlußbehörden ist, ebenso wie die der Urteile der Verwaltungsgerichte, nicht Sache der gewöhnlichen Verwaltungsbehörden, sondern ist den Beschlußbehörden, bzw. den Verwaltungsgerichten vorbehalten.

Ordentliche Verwaltungsgerichte sind die Kreisausschüsse, die Bezirksausschüsse und das Oberverwaltungsgericht in Berlin, ordentliche Beschlußbehörden dagegen die Kreisausschüsse, die Bezirksausschüsse und die Provinzialräte. An Stelle des Kreisausschusses als Verwaltungsgericht und Beschlußbehörde kommen als außerordentliche Behörden der Verwaltungsgerichtsbarkeit (sensu largo) in Betracht: 1. in den Stadtkreisen die Stadtausschüsse; 2. in kreisangehörigen Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern der Magistrat, bzw. in Städten mit der Bürgermeisterverfassung der Bürgermeister und die Beigeordneten als Kollegium. Es muß hervorgehoben werden, daß die Kompetenz der Stadtausschüsse viel enger ist, als die der Kreisausschüsse; in sehr vielen Fällen, in denen im Landkreise der Kreisausschuß entscheidet, ist in Stadtkreisen nicht der Stadtausschuß, sondern der Bezirksausschuß zuständig. Noch viel enger ist die Kompetenz der Magistrate größerer, den Landkreisen angehöriger Städte, sie beschränkt sich nur auf wenige Angelegenheiten, während die übrigen Sachen dem Kreisausschusse vorbehalten sind, bzw. dem Bezirksausschusse überwiesen wurden. In Stadtkreisen besteht der Stadtausschuß aus dem Bürgermeister, bzw. dessen gesetzlichem Stellvertreter und vier Mitgliedern, welche vom Magistrate aus seiner Mitte für die

Dauer ihres Hauptamtes gewählt werden. Der Vorsitzende oder ein Mitglied des Stadtausschusses muß zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein. In Stadtkreisen mit der Bürgermeisterverfassung werden die außer dem Vorsitzenden zu bestellenden Mitglieder von den Stadtverordneten aus der Zahl der Gemeindebürger auf sechs Jahre gewählt, alle drei Jahre scheidet die Hälfte dieser gewählten Mitglieder aus. Die gewählten Mitglieder der Stadtausschüsse können aus denselben Gründen und in demselben Disziplinarverfahren, wie die gewählten Mitglieder des Kreisausschusses (vgl. S. 565) ihrer Stellen enthoben werden. Ebenso wie die Kreisausschüsse, sind auch die Stadtausschüsse und Magistrate beschlußfähig, wenn mit Einschluß des Vorsitzenden drei Mitglieder anwesend sind. In Bezug auf ihre äußere Geschäftsführung unterliegen die Kreis-(Stadt-)ausschüsse der Aufsicht des Regierungspräsidenten, die Bezirksausschüsse der des Oberpräsidenten, der Provinzialrat der des Ministers des Innern. Diese Aufsichtsbehörden sind auch zur Vornahme allgemeiner Geschäftsrevisionen befugt, tun dies aber in nicht ganz zulänglicher Weise, so daß die Geschäftsführung der ordentlichen Gerichte in Preußen einer viel intensiveren Dienstaufsicht unterliegt, als die der Verwaltungsgerichte und Beschlußbehörden.

Die Beschlußbehörden haben in dem durch die §§ 115 bis 126 des Landesverwaltungsgesetzes geordneten Beschlußverfahren, die Verwaltungsgerichte in dem ebendort durch die §§ 61 bis 114 festgesetzten Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden. Das Verwaltungsstreitverfahren und damit die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte hat dort einzutreten, wo die Gesetze von der Entscheidung in streitigen Verwaltungssachen, oder von der Erledigung der Angelegenheiten im Streitverfahren oder durch Endurteil, oder von der Klage bei einem Verwaltungsgerichte sprechen. In allen anderen Angelegenheiten ist das Verfahren des Kreis-(Stadt-)ausschusses und des Bezirksausschusses das Beschlußverfahren. Selbstverständlich verfährt der Provinzialrat nur im Beschlußverfahren, das Oberverwaltungsgericht nur im Verwaltungsstreitverfahren. Das Verwaltungsstreitverfahren wird durch die Erhebung der formellen Verwaltungsklage oder durch Einreichung des formellen „Antrages auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren“ eingeleitet, das Be-

schlußverfahren bedarf dieser formellen Voraussetzung nicht, es tritt in den im Gesetze angeführten Fällen von Amts wegen oder aber auf Grund einer von der Partei erhobenen Beschwerde (Rechtsbeschwerde) ein. In welcher Weise Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) in Verwaltungssachen angefochten werden können, bestimmen die Gesetze. In der Regel dient zur ersten Anfechtung entweder die Klage im Verwaltungsstreitverfahren oder die Beschwerde, wobei zumeist der Grundsatz beobachtet wird, daß die Beschwerde ausgeschlossen ist, soweit das Verwaltungsstreitverfahren zugelassen ist. Wie schon auf S. 154 bis 155 und 161 ausgeführt wurde, haben in der Regel — d. h. sofern das Gesetz nicht ausdrücklich etwas anderes vorschreibt — die Verwaltungsgerichte nicht bloß die Rechts-, sondern auch die Ermessensfrage zu überprüfen; bei Beschlußbehörden trifft dies immer zu. Eben wegen der Erstreckung des Verwaltungsstreitverfahrens auf Rechts- und Ermessensfragen, mußte die preußische Gesetzgebung die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte durch die Enumerationsmethode festsetzen, d. h. auf die in den Gesetzen (Zuständigkeitsgesetz und fast jedes materielle Gesetz) speziell angeführten Fälle begrenzen; aus demselben Grunde wurde auf dieselbe Weise bei Feststellung der Zuständigkeit der Beschlußbehörden verfahren. Nur dort, wo die Überprüfung der Verwaltungsakte durch die Verwaltungsgerichte ausnahmsweise auf die Rechtsfrage beschränkt wurde, war eine allgemeine Fassung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte durch eine Generalklausel möglich, dies ist auch in ausgiebiger Weise bezüglich der Anfechtung von Polizeiverfügungen geschehen. Nichtsdestoweniger mußte die Enumerationsmethode dazu führen, daß auf gewissen Gebieten die Verfügungen der Verwaltungsbehörden auch in Bezug auf ihre Gesetzmäßigkeit keiner verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen. So fehlt z. B. jede Rechtskontrolle auf dem Gebiete des Privatunterrichts und der Privatschulen, also in allen Fragen, in denen es sich um die staatliche Erlaubnis zur Errichtung von Privatschulen und Erziehungsanstalten, zur Ausübung der Tätigkeit eines Privatlehrers, Hauslehrers usw. handelt, in allen diesen Fällen ist gegen die Entscheidung der Schulaufsichtsbehörde nur die Aufsichtsbeschwerde (Verwaltungsbeschwerde) an das Ministerium zulässig. Diese Nachteile der Enumerationsmethode sind indes sehr gering

anzuschlagen, wenn wir erwägen, daß auf der anderen Seite in den für die Praxis viel wichtigeren Fällen die Verwaltungsbehörden auch in Ermessensfragen der Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterliegen. Eben dadurch hat sich die preußische Staatsverwaltung vorkorrumpierenden politischen Einflüssen frei erhalten können.

Abgesehen von den nicht zahlreichen Fällen, in denen in Verwaltungsstreitsachen das Oberverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz zu entscheiden hat, fungieren als Verwaltungsgerichte erster Instanz teils die Bezirksausschüsse, teils die Kreisausschüsse (zum Teile auch die Stadtausschüsse und in sehr wenigen Fällen die Magistrate der kreisangehörigen Städte mit über 10.000 Einwohnern). Die erstinstanzlichen Urteile der Bezirks- und Kreisausschüsse (Stadtausschüsse, Magistrate) sind in einigen Ausnahmsfällen endgültig, in anderen Fällen können sie ausnahmsweise nur mit dem Rechtsmittel der Revision angefochten werden; soweit dies nicht der Fall ist, können sie grundsätzlich durch die Einlegung der Berufung, über die das nächsthöhere Verwaltungsgericht (Oberverwaltungsgericht oder Bezirksausschuß) entscheidet, angefochten werden. Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß 1. die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung, oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechtes, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe, 2. daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln (im Sinne des § 551 der Zivilprozeßordnung) leide. Demgegenüber bezweckt die Berufung eine Überprüfung des erstrichterlichen Urteils in seiner ganzen Ausdehnung, also in der Regel nicht bloß in der Rechtsfrage, sondern auch in der Ermessensfrage. Hervorzuheben ist, daß die Berufung (bzw. Revision) gegen das erstrichterliche Urteil aus Gründen des öffentlichen Interesses auch dem Vorsitzenden des erkennenden Gerichtes (Bezirks-, Kreisausschuß usw.) zusteht, nur muß dieser die Einlegung der Berufung vor Verkündigung der Entscheidung, also sofort anmelden, und das Berufungsgericht muß bei seiner Entscheidung zunächst die Vorfrage, ob das öffentliche Interesse für beteiligt zu erachten ist, überprüfen. Wird diese Vorfrage verneint, so hat das Berufungsgericht, ohne in das Meritum der Sache selbst einzutreten, die Berufung des Vorsitzen-

den als unstatthaft zurückzuweisen. Gegen die von den Bezirksausschüssen in zweiter Instanz erlassenen Endurteile steht, wiederum soweit nicht gemäß besonderer gesetzlicher Vorschrift diese Urteile endgültig oder die gegen dieselben stattfindenden Rechtsmittel in abweichender Weise geregelt sind, den Parteien die Revision an das Oberverwaltungsgericht zu. Soweit das Rechtsmittel der Revision überhaupt zugelassen ist, steht dasselbe aus Gründen des öffentlichen Interesses auch dem Vorsitzenden des Bezirksausschusses zu, nur muß er die Einlegung der Revision sofort (also vor der Verkündung des Urteils) anmelden. In der Revisionsschrift ist anzugeben, worin die behauptete Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechtes oder worin die behaupteten Mängel des Verfahrens gefunden werden; doch ist das Oberverwaltungsgericht bei seiner Entscheidung an die in der Revisionsschrift geltend gemachten Gründe nicht gebunden. Erachtet das Oberverwaltungsgericht die Revision für begründet, so hebt es die angefochtene Entscheidung auf und entscheidet in der Sache selbst, wenn diese spruchreif erscheint. Ist die Sache nicht spruchreif, so weist das Oberverwaltungsgericht dieselbe zur anderweitigen Entscheidung an das dazu nach der Sachlage geeignete Verwaltungsgericht zurück, und verordnet die Wiederholung oder Ergänzung des Verfahrens, soweit es nach seinem Ermessen mit einem wesentlichen Mangel belastet ist.

Abgesehen von den wenigen Fällen, in welchen in Beschlußsachen in erster und letzter Instanz der Provinzialrat zu entscheiden hat, steht die erstinstanzliche Entscheidung in diesen Sachen teils dem Bezirksausschuß, teil dem Kreisausschuß (bzw. Stadtausschuß, Magistrat) zu. Insoferne die erstinstanzlichen Beschlüsse des Bezirks-(Kreis-, Stadt-)ausschusses nicht nach ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes endgültig sind oder nicht mit anderen Rechtsmitteln anzufechten sind, findet gegen die Beschlüsse des Kreis-(Stadt-)ausschusses die Beschwerde an den Bezirksausschuß, gegen die erstinstanzlichen Beschlüsse des Bezirksausschusses die Beschwerde an den Provinzialrat statt. Soferne das Gesetz nicht im einzelnen etwas anderes bestimmt, sind die auf Beschwerden gefaßten Beschlüsse des Bezirksausschusses und alle Beschlüsse der Provinzialrates endgültig, es gilt also in Beschlußsachen der Grundsatz zweier Instanzen. In genau den-

selben Fällen wie den Parteien, steht die Einlegung der Beschwerde aus Gründen des öffentlichen Interesses auch dem Vorsitzenden der beschließenden Behörde zu, er muß aber, wenn er von dieser Befugnis Gebrauch machen will, dies dem Kollegium sofort, also vor der Zustellung des Beschlusses, mitteilen. Im übrigen unterscheidet sich das Beschlußverfahren von dem Verwaltungsstreitverfahren auch darin, daß der Oberpräsident selbst endgültige Beschlüsse des Provinzialrates, der Regierungspräsident endgültige Beschlüsse des Bezirksausschusses, und der Landrat, bzw. der Vorsitzende des Kreis-(Stadt-)ausschusses endgültige Beschlüsse dieser Behörde anfechten kann, wenn die Beschlüsse die Befugnisse der Behörde überschreiten oder das bestehende Recht, insbesondere auch die von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen, verletzen. Die Anfechtung erfolgt mittels Klage beim Oberverwaltungsgericht. Endlich soll hervorgehoben werden, daß die Fälle, in denen der Instanzenzug gegen Beschlüsse der Beschlußbehörden oder Urteile der Verwaltungsgerichte anders, als hier geschildert, geregelt wurde, ziemlich häufig sind. So bestimmen die §§ 109 bis 113 des Zuständigkeitsgesetzes, daß über Anträge der Parteien auf Genehmigung zur Errichtung oder Veränderung gewerblicher Anlagen in wichtigeren Sachen der Bezirksausschuß, in anderen der Kreisausschuß (bzw. Stadtausschuß, Magistrat) zu beschließen hat. Gegen die Beschlüsse dieser Behörden findet nur die Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe statt. Über Anträge der Parteien auf Erteilung der Konzession zum Betriebe der Gastwirtschaft oder Schankwirtschaft, oder zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus entscheidet der Kreisausschuß (Stadtausschuß, Magistrat) in der Regel im Beschlußverfahren (nur wenn die Gemeinde oder die Ortspolizeibehörde sich gegen die Verleihung der Konzession erklärt hat, ist das Verwaltungsstreitverfahren vorgeschrieben). Der auf Konzessionserteilung lautende Beschluß ist endgültig, kann also nur vom Vorsitzenden der Beschlußbehörde wegen Rechtswidrigkeit durch Klage beim Oberverwaltungsgericht angefochten werden. Wird die Konzession im Beschlußverfahren versagt, dann steht der Partei der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren zu, diese findet in erster Instanz vor dem Kreisausschuß (Stadtausschuß, Magistrat) als Verwaltungs-

gericht statt, auf Berufung entscheidet der Bezirksausschuß, dessen Urteil endgültig ist. Über die Zurücknahme der erwähnten Konzessionen entscheidet über Klage der Ortspolizeibehörde (also im Verwaltungsstreitverfahren) der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und in kreisangehörigen Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern der Bezirksausschuß; der weitere Instanzenzug ist der normale des Verwaltungsstreitverfahrens. Der Kreis- oder der Stadtausschuß (nie ein Magistrat) entscheidet auf Grund des sogenannten Arbeitsscheuengesetzes vom 23. Juli 1912 auf Antrag des interessierten Armenverbandes im Beschlußverfahren über die Abgabe einer Person, die aus öffentlichen Armenmitteln unterstützt wird, an eine öffentliche Arbeitsanstalt, Trinkerheilanstalt usw. Der Beschluß hat auf Grund mündlicher Verhandlung zu erfolgen und ist mit Gründen zu versehen. Gegen den Beschluß findet der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren vor dem Kreis-(Stadt-)ausschuß statt, gegen das Urteil desselben findet die Berufung an den Bezirksausschuß statt, dessen Urteil endgültig ist. Über Anträge der Parteien auf Genehmigung einer Ansiedlung entscheidet auf Grund des Ansiedlungsgesetzes vom 10. August 1904 in Landkreisen der Kreisausschuß im Beschlußverfahren, in Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde. Gegen den Beschluß des Kreisausschusses steht der Partei der Antrag auf mündliche Verhandlung beim Kreisausschuß im Streitverfahren, sodann die Berufung an den Bezirksausschuß und die Revision an das Oberverwaltungsgericht, also der normale Instanzenzug des Streitverfahrens zu. Dagegen findet gegen die Verfügung der Ortspolizeibehörde in Stadtkreisen in diesen Sachen die Klage beim Bezirksausschusse und gegen dessen Urteil nur die Revision an das Oberverwaltungsgericht statt. Ähnliche Fälle finden wir auch im Waldschutzgesetze vom 6. Juli 1875, in der Jagdordnung vom 15. Juli 1907, in der Ausführungsverordnung zum Reichsstellenvermittlungsgesetze vom 2. Juni 1910 usw.

Eine Statistik des Beschlußverfahrens ist nicht vorhanden, dagegen wurde in der Zeitschrift des königlich preußischen statistischen Bureaus (Jahrgang 1913) eine sehr instruktive Statistik des Verwaltungsstreitverfahrens veröffentlicht; es kam hiebei allerdings das Verwaltungsstreitverfahren in Staatssteuersachen und Bergsachen nicht in Betracht. Nach dieser Er-

hebung gab es in Preußen im Jahre 1908 800 Verwaltungsgerichte, und zwar 488 Kreisausschüsse, 97 Stadtausschüsse, 177 städtische Magistrate, 37 Bezirksausschüsse und 1 Oberverwaltungsgericht. Bei diesen Verwaltungsgerichten sind im Jahre 1908 30.712 Verwaltungsstreitsachen anhängig geworden, davon 25.934 in erster, 3261 in zweiter, 1517 in der dritten Instanz. Von den in erster Instanz anhängig gewordenen Streitsachen entfallen auf Kreisausschüsse 8998 (davon waren 2586 Sachen, in denen vorher eine Beschlußbehörde beschlossen hatte), auf die Stadtausschüsse 4054 (davon nicht weniger als 2804 nach vorhergegangenem Beschlußverfahren), auf die Magistrate nur 525 (davon 442 nach einem Beschlußverfahren), auf die Bezirksausschüsse nicht weniger als 11.867 (davon nur 300 nach vorhergegangenem Beschlußverfahren), auf das Oberverwaltungsgericht endlich 490. In der Berufungsinstanz sind vor den Bezirksausschüssen 2776, vor dem Oberverwaltungsgericht 485 Streitsachen anhängig geworden, in der Revisionsinstanz vor dem Oberverwaltungsgerichte 1517. Von den vor den Bezirksausschüssen in zweiter Instanz anhängig gewordenen 2776 Streitsachen sind 416 durch Zurücknahme der Klage, 174 nur durch Vorbescheid, 2146 durch Endurteil erledigt worden, von den 2146 Endurteilen ergingen 1487 unter Bestätigung der Vorentscheidung, 608 unter Abänderung der Vorentscheidung, nur 51 unter Aufhebung der Vorentscheidung und Zurückweisung an die Vorinstanz. Ganz ähnliche Ergebnisse liefert die Statistik der vom Oberverwaltungsgerichte erledigten 485 Berufungen, dagegen wurden von den 1517 bei diesem Gerichte anhängig gewordenen Revisionen nur 50 durch Zurücknahme der Klage, 267 durch Vorbescheid, und 1189 durch Endurteil erledigt; von den 1189 Endurteilen ergingen unter Bestätigung der Vorentscheidung 722, unter Abänderung derselben nur 263, dagegen lauteten 204 Endurteile auf Aufhebung der Vorentscheidung und Zurückweisung an die Vorinstanz. Hervorzuheben ist, daß die Zahl der Streitsachen im allgemeinen in industriellen Gebieten größer ist als in den landwirtschaftlichen; deswegen fällt es desto mehr auf, daß sie im Osten bedeutend größer ist, als im Westen. So wurden z. B. beim Bezirksausschuß in Königsberg (914.119 Einwohner) 1908 673 Streitsachen erster und zweiter Instanz anhängig, dagegen beim Bezirksausschusse Schleswig-Holstein (1,621.004 Einwohner)

nur 662, beim Bezirksausschusse Köln (1,249.540 Einwohner) gar nur 471.

I. Das Verwaltungsstreitverfahren und das Beschlußverfahren im besonderen. Dem Beschlußverfahren und dem Streitverfahren sind viele grundsätzliche Bestimmungen gemeinsam, so die, daß die (meist 14tägige) Frist für die Anbringung der Beschwerde und der Klage, bzw. des Antrages auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren, präklusivisch sind, dann die, daß die Erhebung der Beschwerde, Klage usw. — sofern das Gesetz nichts anderes vorschreibt, aufschiebende Wirkung hat, was jedoch die Ausführung der angefochtenen Verfügung (des Bescheides, Beschlusses) dann nicht hindert, wenn sie nach dem Ermessen der Behörde ohne Nachteil für das Gemeinwesen nicht ausgesetzt werden kann usw. Sowohl die Beschlußbehörden als auch die Verwaltungsgerichte haben weiters nach ihrer freien, aus dem ganzen Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung zu entscheiden, wobei für das Beschluß- und das Streitverfahren die gleichen Vorschriften über die Ladung und eidliche Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen, sowie über die Beweiserhebung überhaupt gelten. Selbstverständlich sind zwischen beiden Verfahren auch erhebliche Unterschiede zu konstatieren. Das Beschlußverfahren, in dem es in der Regel keine Parteien gibt, kennzeichnet sich durch weitgehende Einfachheit und Kürze, wogegen das Streitverfahren, für welches das Vorhandensein von zwei vollständig voneinander getrennten Parteien so wesentlich ist, daß, wenn es an einer dieser Parteien fehlt, diese (durch Bestellung eines Kommissars für das öffentliche Interesse) geschaffen werden muß, sich in viel strengeren Formen bewegt. Die hauptsächlichsten Unterschiede wären in Kürze folgendermaßen zusammenzufassen.

Die Beschlußbehörden fassen ihre Beschlüsse auf Grund der verhandelten Akten, sofern nicht das Gesetz ausdrücklich mündliche Verhandlung vorschreibt oder sofern nicht die Behörde selber behufs Aufklärung des Sachverhaltes die Beteiligten zur mündlichen Verhandlung vorzuladen für gut findet. Findet im Beschlußverfahren eine mündliche Verhandlung statt, dann muß sie — ebenso wie im Streitverfahren — in öffentlicher Sitzung stattfinden; der Verhandlung muß ein vereidigter Protokollführer

beigezogen werden, die Parteien dürfen ihre Rechtsbeistände mitbringen oder sich durch Bevollmächtigte vertreten lassen usw. Des weiteren ist für das Beschlußverfahren charakteristisch, daß der Vorsitzende der Beschlußbehörde befugt ist — gegen nachträgliche Mitteilung an das Kollegium — „in Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, oder in welchen das Sach- und Rechtsverhältnis klarliegt und die Zustimmung des Kollegiums nicht im Gesetz ausdrücklich als erforderlich bezeichnet ist,“ an Stelle des Kollegiums Verfügungen zu erlassen und Bescheide zu erteilen; eine Zustimmung des Kollegiums ist insbesondere dann gesetzlich vorgeschrieben, wenn der Vorsitzende des Bezirksausschusses, bzw. des Provinzialrates einen durch Beschwerde angefochtenen Beschluß des Kreis(Stadt)ausschusses, bzw. des Bezirksausschusses abändern will. Gegen Verfügungen und Bescheide, die der Vorsitzende der Beschlußbehörde an Stelle des Kollegiums erläßt, können die Beteiligten innerhalb zwei Wochen entweder auf Beschlußfassung durch das Kollegium antragen (in diesem Falle muß diese stattfinden) oder aber gleich dasjenige Rechtsmittel einlegen, welches zulässig wäre, wenn die Verfügung, bzw. der Bescheid auf Beschluß des Kollegiums erfolgt wäre. Tun sie weder das eine noch das andere, so gilt nach Ablauf der Frist die Verfügung, bzw. der Bescheid als endgültiger Beschluß.

Im Verwaltungsstreitverfahren sind folgende zwei Fälle zu unterscheiden: 1. Dort, wo die Gesetze zur Einleitung des Verfahrens statt der Klage den Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren zulassen, hat auf den Antrag, wenn er den gesetzlichen Anforderungen entspricht, ohneweiters die Vorladung der Parteien zur mündlichen Verhandlung zu erfolgen. 2. Wird dagegen das Verfahren, wie in der Regel, durch Einreichung der Klage (die gesetzlichen Anforderungen an den Inhalt der Klage sind ziemlich streng, viele Klagen werden wegen Nichterfüllung dieser Anforderungen zurückgewiesen) eingeleitet, so kann nicht bloß das Verwaltungsgericht, sondern namens des Kreisausschusses dessen Vorsitzender, namens des Bezirksausschusses dessen Vorsitzender im Einverständnis mit den ernannten Mitgliedern, wenn sich der erhobene Anspruch sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet herausstellt,

die Klage durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückweisen, wenn dagegen der erhobene Anspruch rechtlich begründet erscheint, sofort dem Beklagten durch einen mit Gründen versehenen Bescheid die Klaglosstellung des Klägers auftragen. In beiden Fällen ist in dem Bescheide (der Vorbescheid genannt wird) den Parteien zu eröffnen, daß sie befugt seien, innerhalb zwei Wochen vom Tage der Zustellung ab, entweder die Anberaumung der mündlichen Verhandlung zu beantragen (geschieht dies, so muß diese stattfinden) oder dasjenige Rechtsmittel einzulegen, welches zulässig wäre, wenn der Bescheid als Entscheidung des Kollegiums ergangen wäre; geschieht weder das eine noch das andere, dann gilt der Bescheid als endgültiges Urteil. Stellt sich die Klage nicht sofort als begründet, bzw. unbegründet heraus, dann muß die Klage dem Beklagten mit der Aufforderung zugefertigt werden, seine Gegenerklärung innerhalb einer bestimmten von einer bis zu vier Wochen zu bemessenden Frist (diese Frist kann in nicht schleunigen Sachen um der Regel nach nicht über zwei Wochen verlängert werden) schriftlich einzureichen. Diese Gegenerklärung des Beklagten wird dem Kläger zugefertigt. Ergibt sich nun, daß weder vom Kläger noch vom Beklagten die Anberaumung der mündlichen Verhandlung ausdrücklich verlangt wird, oder haben beide Teile auf eine solche ausdrücklich verzichtet, dann kann das Gericht (also nicht der Vorsitzende allein), wenn es die mündliche Verhandlung für nicht erforderlich erachtet, ohne eine solche auf Grund der zwischen den Parteien gewechselten Schriftstücke seine Entscheidung in der Form eines mit Gründen versehenen Bescheides (auch Vorbescheid genannt) fällen. Auch diese Bescheide können die Parteien innerhalb zwei Wochen entweder durch den Antrag auf Anberaumung der mündlichen Verhandlung oder durch Einlegung desjenigen Rechtsmittels (also in der Regel Berufung, bzw. Revision) anfechten, welches zulässig wäre, wenn das Gericht nach durchgeführter mündlicher Verhandlung das Urteil gefällt hätte. Wird von keiner Partei weder mündliche Verhandlung beantragt, noch das Rechtsmittel eingelegt, dann gilt auch dieser Bescheid als endgültiges Urteil. Es geht daraus hervor, daß die Parteien (eine der Parteien ist in der Regel eine Verwaltungsbehörde, die andere in der Regel eine Privatperson) im Verwaltungsstreitverfahren immer eine münd-

liche Verhandlung herbeiführen können. Die auf Grund solcher Verhandlungen erfolgenden Entscheidungen des Gerichtes heißen Urteile (im Gegensatze zu den „Vorbescheiden" werden sie „Endurteile" genannt). — Im Berufungs- und im Revisionsverfahren kann das Gericht (nie der Vorsitzende allein) einen Vorbescheid ohne mündliche Verhandlung nur nach durchgeführtem Schriftenwechsel (Berufungs-, bzw. Revisionsschrift und die Gegenerklärung der Gegenpartei) der Parteien und nur dann fällen, wenn weder vom Kläger noch vom Beklagten die Anberaumung der mündlichen Verhandlung ausdrücklich verlangt wurde, gegen diesen Vorbescheid findet hier nur der Antrag auf mündliche Verhandlung statt. Die Abänderung des durch Berufung (Revision) angefochtenen Endurteiles, bzw. Vorbescheides darf, wenn die Parteien nicht einverständlich und ausdrücklich auf eine mündliche Verhandlung verzichtet haben, nur nach vorgängiger Anberaumung der mündlichen Verhandlung, also nur durch „Endurteil", stattfinden. — Aus diesen Gründen sind in der Berufungs- und Revisionsinstanz die Vorbescheide seltener, die mündlichen Verhandlungen und die Endurteile häufiger, als im erstinstanzlichen Verfahren.

Um nun beurteilen zu können, wie diese Vorschriften in der Praxis wirken, führen wir folgende Ziffern an. Von den 30.712 bei den Verwaltungsgerichten Preußens im Jahre 1908 anhängig gewordenen Streitsachen waren bis Ende 1909 in der betreffenden Instanz noch 1295 (also 4%) nicht erledigt, durch Zurücknahme der Klage sind 7078 Streitsachen (23%) erledigt worden, von den übrigen 22.339 wurden 16.092 oder 72% auf Grund einer durchgeführten mündlichen Verhandlung durch Endurteil erledigt, ohne daß ein Vorbescheid erlassen worden wäre. Zunächst durch Vorbescheid wurden die übrigen 6247 Streitsachen entschieden, davon sind ohne Anfechtung rechtskräftig geworden oder sogleich durch Rechtsmittel angefochten worden, waren also für die betreffende Instanz erledigt, nicht weniger als 5026, also 80%, die übrigen 1221 sind durch den Antrag auf mündliche Verhandlung angefochten worden, da aber in 346 Fällen dieser Antrag zurückgenommen wurde, mußte nur in 875 Sachen die Verhandlung durchgeführt und ein Endurteil erlassen werden; dieses lautete in 739 Fällen auf Bestätigung, in 136 auf Abänderung des Vorbescheides. Im ganzen konnten also 5372 Streitsachen (5026 und

346), oder 24% der 22.339 oben ausgewiesenen Streitsachen nur durch Vorbescheid in der betreffenden Instanz erledigt werden, während in 875 Sachen (4%) trotz Erlassung eines Vorbescheides eine mündliche Verhandlung folgen mußte. Inwieweit die Institution der Vorbescheide eine raschere Erledigung der Streitsachen ermöglicht, geht aus folgender Gegenüberstellung hervor. In den 6247 Streitsachen, in denen ein Vorbescheid erlassen wurde, vergingen vom Eingange der Klageschrift, bzw. vom Eingange der Akten beim Berufungs- oder Revisionsgericht bis zum Erlassen des Vorbescheides in 4004 Fällen (64%) bis 3 Monate, in 1447 Fällen (23%) 3 bis 6 Monate, in 648 Fällen (11%) 6 bis 12 Monate, in 148 Fällen (2%) über ein Jahr. Dagegen dauerte es in den 16.092 Fällen, die ohne vorhergegangene Vorbescheide durch Endurteil in der betreffenden Instanz erledigt wurden, vom Eingange der Klageschrift oder des Antrages auf mündliche Verhandlung oder der Aktenvorlegung beim Berufungs- oder Revisionsgerichte bis zum Erlassen des Endurteils in 9152 Fällen (57%) bis 3 Monate, in 3585 Fällen (22%) 3 bis 6 Monate, in 2531 Fällen (16%) 6 bis 12 Monate, in 824 Fällen (5%) über ein Jahr. In welch hohem Maße hiebei die näheren Instanzen rascher arbeiten können, als die höheren, geht aus folgender Zusammenstellung hervor. Bei den Stadtausschüssen konnten 90%, bei den Magistraten 86%, bei den Kreisausschüssen 62% der durch Endurteil erledigten, also die meiste Zeit beanspruchenden Streitsachen, binnen weniger als drei Monaten vom Eingange der Klageschrift oder des Antrages auf mündliche Verhandlung erledigt werden, bei den Bezirksausschüssen nur 28%, beim Oberverwaltungsgericht nur 5% (im erstinstanzlichen Verfahren). Im Berufungsverfahren wurden bei den Bezirksausschüssen 71% der durch Endurteil erledigten Streitsachen binnen weniger als 3 Monaten (vom Eingange der Akten gerechnet), dagegen 11% nach mehr als 6 Monaten erledigt; beim Oberverwaltungsgericht dagegen im Berufungsverfahren nur 6% binnen weniger als 3 Monaten, dagegen 68% nach mehr als 6 Monaten, im Revisionsverfahren ebenso nur 7% binnen weniger als 3 Monaten, dagegen 68% nach mehr als 6 Monaten. Die Verzögerung beim Oberverwaltungsgerichte war übrigens zum Teile auf seine unzulängliche Ausstattung mit Arbeitskräften zurückzuführen. Diesem Mangel suchte das als vorläufige Maßregel gedachte

Gesetz vom 28. Juni 1911, über die Zuweisung von Hilfskräften an das Oberverwaltungsgericht, abzuhelfen. Werden die bei den Verwaltungsgerichten im Jahre 1908 in erster Instanz anhängig gewordenen Streitsachen bis zu ihrer Rechtskraft, also durch alle Instanzen verfolgt, so ergibt sich, daß bis zu Ende des Jahres 1909 von den bei den Stadtausschüssen anhängig gewordenen Sachen 0·9% noch nicht rechtskräftig abgeschlossen waren, von den Kreisausschußsachen 7·4%, von den Bezirksausschußsachen (erster Instanz) 8·8%, von den erstinstanzlichen Oberverwaltungsgerichtssachen 6·3%. Abgesehen von den in erster Instanz zur Kompetenz der Stadtausschüsse (und Magistrate) gehörenden Sachen, braucht also ein immerhin ziemlich erheblicher Prozentsatz der Streitsachen bis zur rechtskräftigen Entscheidung mehr als ein Jahr. In diesen Fällen wird also die Rechtssicherheit durch eine recht erhebliche Verzögerung der endgültigen Entscheidung erkauft, was natürlich nicht besagen soll, daß bei Wegfall der Verwaltungsgerichte die endgültige Entscheidung im Instanzenzuge der gewöhnlichen Verwaltungsbehörden notwendigerweise früher eintreten würde.

K. Die zivil- und strafrechtliche Haftung der Beamten, die Rechtskontrolle über Polizeiverordnungen und die Anfechtung von Polizeiverfügungen und Polizeizwangsmaßregeln. In Bezug auf die zivil- und strafrechtliche Haftung der Beamten genügt es, hier auf das auf S. 149 und 171 Gesagte zu verweisen; es muß nur hinzugefügt werden, daß auf Grund des § 839 des bürgerlichen Gesetzbuches vom 18. August 1896 der Beamte gegenwärtig den aus seiner pflichtwidrigen Handlung für einen Dritten entstehenden Vermögensschaden dann ersetzen muß, wenn er vorsätzlich oder fahrlässig die ihm, dem Dritten gegenüber, obliegende Amtspflicht verletzt hat. Jedoch kann der Beamte, wenn ihm nur Fahrlässigkeit zur Last fällt, nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Geschädigte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. Verletzt ein Beamter beim Urteil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstandenen Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist, doch hat diese einschränkende Vorschrift auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes keine Anwendung zu

finden. Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

Wie früher (vgl. S. 144 bis 146), sind auch jetzt auf Grund des Gesetzes, betreffend den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen vom 23. April 1883, alle Polizeibehörden befugt, gegen Personen, die sich der Übertretung eines Polizeigesetzes oder einer Polizeiverordnung schuldig gemacht haben, Polizeistrafverfügungen (Strafmandate) zu erlassen. Die festzusetzende Geldstrafe darf jedoch 30 Mark, die Haft, und zwar auch die bei Uneinbringlichkeit dieser Geldstrafe eintretende Haft, drei Tage nicht überschreiten. Die Festsetzung höherer Strafen ist den Strafgerichten (Schöffengerichten) vorbehalten. Vor diesen Gerichten kann auch jedes Strafmandat der Polizeibehörde (binnen einer Woche) angefochten werden. Auf dieser Grundlage sind die Strafgerichte in der Lage, die Rechtsgültigkeit jeder Polizeiverordnung zu prüfen. Seit den 70er Jahren ist zu dieser Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte noch die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte gekommen, diese tritt dann ein, wenn eine auf Grund einer Verordnung erlassene polizeiliche Verfügung oder Polizeizwangsmaßregel mittels der Verwaltungsklage angefochten wird. Das Verwaltungsgericht muß, ebenso wie das Strafgericht, bei seiner Entscheidung auch die Vorfrage nach der Rechtsgültigkeit der Polizeiverordnung prüfen.

Das Landesverwaltungsgesetz vom Jahre 1883 hat auch die Rechtsmittel gegen Polizeiverfügungen des Regierungspräsidenten (nicht der Regierung), der Kreis- und der Ortspolizeibehörden, sowie die diesen Behörden zustehenden Polizeizwangsbefugnisse, neu geregelt. Insoferne die Spezialgesetze nicht anders verfügen, können die Polizeiverfügungen der erwähnten Behörden — unter Ausschluß des Rechtsweges nach dem Gesetze vom Jahre 1842 (vgl. S. 147) — teils durch die Verwaltungsklage bei einem Verwaltungsgericht, teils durch Beschwerde bei der höheren Polizeibehörde angefochten werden. Durch die Verwaltungsklage kann eine Polizeiverfügung nur wegen Rechtswidrigkeit angefochten werden, als rechtswidrig gilt jedoch die Polizeiverfügung nicht bloß dann, wenn eine „Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechtes,

insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen“ behauptet werden kann, sondern auch dann, wenn „die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden“, mit anderen Worten, auch die Nachprüfung des Vorhandenseins und der richtigen rechtlichen Würdigung der tatsächlichen Voraussetzungen des polizeilichen Einschreitens ist Sache der Verwaltungsgerichte. Durch die Beschwerde kann die Polizeiverfügung ihrem ganzen Inhalte nach angefochten werden, also sowohl wegen Rechtswidrigkeit, als auch wegen Zweckwidrigkeit, Überflüssigkeit oder Unangemessenheit. Mit diesem Unterschied hängt es zusammen, daß die Verwaltungsgerichte die angefochtene Verfügung grundsätzlich nur ganz oder teilweise aufrechterhalten oder aufheben, nicht dagegen abändern können, auch können die Verwaltungsgerichte der Partei in der Regel eine ihr von der Polizeibehörde versagte Erlaubnis nicht zusprechen, während die höhere Verwaltungsbehörde bei der Entscheidung über die Beschwerde das uneingeschränkte Recht auf meritorische Erledigung der Sache besitzt. Mit allem Nachdrucke muß hervorgehoben werden, daß als „Polizeiverfügung“ nicht bloß auf Grund von Gesetzen oder Polizeiverordnungen oder auf Grund der allgemeinen Kompetenz (vgl. S. 145 bis 146) der Polizeibehörden erlassene Gebote und Verbote, sondern auch Verfügungen gelten, kraft deren die Behörde einer Partei die Erteilung einer in den Gesetzen vorgesehenen Polizeierlaubnis (z. B. Baukonsens) verweigert, oder eine bereits erteilte Erlaubnis (z. B. eine Konzession) wieder zurücknimmt. Deswegen greifen die generellen Bestimmungen des Landesverwaltungsgesetzes über die Anfechtung von Polizeiverfügungen unendlich weit, allerdings gelten sie, wie bereits erwähnt, nur dann, wenn Spezialgesetze (z. B. die wegepolizeilichen Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes, diese lassen nur die Klage zu, dabei hat aber das Gericht auch die Zweckmäßigkeit der Verfügung zu überprüfen) nichts anderes vorschreiben, sie gelten weiters nicht für die Polizeiverfügungen der im Gesetze nicht genannten Behörden (z. B. Regierung, Oberpräsident), für diese gelten, insofern Spezialgesetze nichts anderes bestimmen, noch immer die unzulänglichen Bestimmungen des Gesetzes vom Jahre 1842 (vgl. S. 147). Im besonderen

sei nun angeführt, daß Polizeiverfügungen des Regierungspräsidenten zunächst durch Beschwerde an den Oberpräsidenten anzufechten sind. Gegen den Bescheid desselben findet dann weiter die Klage an das Oberverwaltungsgericht statt. Bei Polizeiverfügungen des Landrates und der Ortspolizeibehörden läßt das Gesetz den Parteien die Wahl frei, ob sie die Verfügung unter Verzicht auf den Beschwerdeweg sofort durch Verwaltungsklage (die sogenannte Wahlklage), oder zunächst durch die Beschwerde und erst nach Erschöpfung des Beschwerdeweges durch die Anschlußklage anfechten wollen. Wählt die Partei den ersteren Weg, d. h. will sie auf die Überprüfung der Angemessenheit der Verfügung verzichten, dann hat sie die Klage gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande und in den Städten mit unter 10.000 Einwohnern an den Kreisausschuß, die Klage gegen Verfügungen anderer städtischer Ortspolizeibehörden oder die des Landrates an den Bezirksausschuß zu richten, der weitere Instanzenzug ist der normale des Verwaltungsstreitverfahrens. Wählt die Partei zunächst den Weg der Beschwerde, dann ist diese gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande und in Städten mit unter 10.000 Einwohnern an den Landrat, mit dem weiteren Instanzenzug an den Regierungspräsidenten zu richten. Gegen Verfügungen anderer städtischer Ortspolizeibehörden und der Landräte findet die Beschwerde an den Regierungspräsidenten mit dem weiteren Instanzenzug an den Oberpräsidenten statt. Gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten, bzw. des Oberpräsidenten findet sodann die Anschlußklage bei dem Oberverwaltungsgericht statt. Hervorzuheben ist, daß von der Wahlklage verhältnismäßig viel Gebrauch gemacht wird. Im Jahre 1908 wurden solcher Klagen bei den Kreisausschüssen 963, bei den Bezirksausschüssen 559 anhängig, mit den irrtümlicherweise bei den Stadtausschüssen und Magistraten verhandelten 16 Klagen gibt dies zusammen 1538 Wahlklagen, von denen 774 ohne mündliche Verhandlung erledigt wurden, während bei 764 die mündliche Verhandlung durchgeführt wurde und in 226 Fällen (30%) ein Endurteil auf Aufhebung der Verfügung, in 538 Fällen ein solches auf Zurückweisung der Klage zur Folge hatte. Anschlußklagen beim Oberverwaltungsgericht wurden nur in 275 Fällen eingebracht, von diesen Klagen wurden 91 ohne mündliche

Verhandlung, dagegen 184 auf Grund einer solchen erledigt. Das Enturteil lautete hier in 47 Fällen (26%) auf Aufhebung der Verfügung, dagegen in 137 Fällen auf Zurückweisung der Klage. Hervorzuheben ist, daß verhältnismäßig ein großer Teil der Wahlklagen in normalem Instanzenzug des Verwaltungsstreitverfahrens vor die höheren Verwaltungsgerichte gelangt, bei den Bezirksausschüssen als Berufungsgericht wurden 222 solcher Klagen anhängig, beim Oberverwaltungsgericht als Berufungsgericht 123, als Revisionsgericht 36. Der praktische Wert der Wahlklage wird dadurch gut illustriert.

Jede Polizeibehörde und selbst der Gemeinde-(Guts-)vorsteher ist berechtigt, seine in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, gesetzlich gerechtfertigten Anordnungen durch Anwendung von Polizeizwangsmitteln durchzusetzen. Der Regierungspräsident, der Landrat, die Ortspolizeibehörde und der Gemeinde-(Guts)vorsteher(-vorstand) dürfen als Zwangsmittel in erster Linie die Ersatzvornahme (Ausführung der zu erzwingenden Handlung durch einen Dritten auf Kosten des Verpflichteten) anwenden, dann dürfen sie, insoferne eine Handlung oder Unterlassung nicht bereits durch ein Gesetz oder eine Polizeiverordnung mit Strafe bedroht ist (in diesem Falle tritt nämlich die Bestrafung wegen Polizeiübertretung ein), Zwangsgeldstrafen androhen, in letzter Linie dürfen sie unmittelbaren Zwang anwenden, wenn die Anordnung ohne einen solchen unausführbar ist. Für den Fall der Uneinbringlichkeit hat an die Stelle der Zwangsgeldstrafe Haft zu treten. Das Höchstausmaß der im Zwangsverfahren zulässigen Zwangsstrafen sind für Gemeinde-(Guts-)vorsteher auf dem Lande 5 Mark, bzw. ein Tag Haft, für Ortspolizeibehörden und die städtischen Gemeindevorsteher(-vorstände) in einem Landkreise 60 Mark, bzw. eine Woche Haft, für Landräte, sowie die Polizeibehörden und Gemeindevorsteher(-vorstände) in einem Stadtkreise 150 Mark, bzw. zwei Wochen Haft, für den Regierungspräsidenten 300 Mark, bzw. vier Wochen Haft. Der Ersatzvornahme, sowie der Festsetzung einer Zwangsstrafe muß immer, d. h. soweit Spezialgesetze nichts anderes anordnen, eine schriftliche Androhung vorhergehen, es muß nämlich betont werden, daß das Gesetz gegen die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels — abgesehen von der selbstverständlich immer möglichen

Beschwerde im Aufsichtswege — keine Rechtsmittel gewährt, dagegen finden gegen die Androhung eines Zwangsmittels dieselben Rechtsmittel statt, wie gegen die Anordnungen (Polizeiverfügungen), um deren Durchführung es sich handelt. Die Rechtsmittel erstrecken sich zugleich auf diese Anordnungen, sofern dieselben nicht bereits Gegenstand eines besonderen Beschwerde- oder Verwaltungsstreitverfahrens geworden sind. Die Einlegung des Rechtsmittels gegen die Androhung des Zwangsmittels hindert in der Regel nicht dessen Durchführung, doch dürfen Haftstrafen, die an Stelle der Zwangsgeldstrafen zu treten hätten, keinesfalls vor ergangener endgültiger Beschlußfassung oder rechtskräftiger Entscheidung auf das eingelegte Rechtsmittel vollstreckt werden. Es soll hinzugefügt werden, daß sehr viele Parteien, die auf Polizeiverfügungen nicht reagieren, sich den Ernst derselben erst bei der Androhung von Zwangsmitteln klar machen und zu Rechtsmitteln erst gegen diese Androhung greifen. Darin liegt der hohe Wert der Zulassung von Rechtsmitteln im Zwangsverfahren.

VII. Die Verwaltungsreformbewegung und ihre bisherigen Ergebnisse.

A. Überblick über den Verlauf der Verwaltungsreformbewegung. Der Gedanke, daß die preußische Verwaltung einer durchgreifenden Reform bedürfe, ist nicht neu, er ist bereits in den neunziger Jahren vom Geheimen Regierungsrat C. von Massow in einem Abschnitte seines Buches: „Reform oder Revolution" (zweite Auflage, Berlin 1895) ausgesprochen worden. Immerhin überwog damals noch die von dem im letzten Jahrzehnt des neunzehnten Jahrhunderts einflußreichsten preußischen Staatsmanne, Finanzminister von Miquel, vertretene Anschauung, daß die wesentlichste Verbesserung der Verwaltung in einer besseren Vorbildung der höheren Verwaltungsbeamten zu suchen sei. Demgegenüber brach sich etwa seit dem Jahre 1902 immer mehr die Überzeugung Bahn, daß die preußische Verwaltung einer durchgreifenden Reform bedürfe. In der Tagespresse und in Versammlungen, im Reichstag und in beiden Häusern des Landtages, in der Fachpresse und in den Vertretungen praktischer Berufe, wurde die Verwaltung einer etwa bis 1908 sich immer mehr verschärfenden Kritik unterworfen, man warf der Verwaltung ihren „Assessorismus" und ihre

Kompliziertheit und den dadurch hervorgerufenen schleppenden Geschäftsgang vor, klagte über die Überwucherung des Schreibwerkes in der Zentral-, Provinzial-, Kreis- und Lokalverwaltung, über das Mißverhältnis zwischen der rastlosen Geschäftigkeit der Behörden und der Güte ihrer Leistungen, man tadelte die allzu große Vermehrung der Zahl der Beamten und Behörden, den Luxus in der Verwaltung besonders bei Bauten, die Verwendung höherer und mittlerer Beamten zu Arbeiten, die ebensogut von Beamten mit geringerer Vorbildung erledigt werden könnten, und forderte die Beseitigung des Bureaukratismus, eine ausgiebige Dezentralisation, die Vereinfachung des Geschäftsverfahrens, mehr kaufmännischen Geist und mehr Fühlung mit dem Volksleben, Zuführung frischen Blutes in die Diplomatie und die höhere Beamtenschaft aus Kreisen, die dem wirtschaftlichen Leben der Nation näherständen usw. Viele von diesen Vorwürfen und Forderungen sind zweifellos nur phrasenhafte Schlagwörter, in denen sich die Unzufriedenheit über die Mängel der Verwaltung entladet. So ist etwa der „kaufmännische Geist" für die Verwaltung ein Segen, wenn der Verwaltungsbeamte, frei von jeder Schablone, sich den Geist der Initiative und Entschlußfähigkeit bewahrt, die Bedürfnisse der Zukunft richtig abschätzt, gründlich erwägt und den Erfolg seiner Handlung im voraus berechnet, dann aber seinen Entschluß rasch durchführt. Dagegen darf der Verwaltungsbeamte, und zwar auch der in staatlichen Betrieben (etwa Staatsforste, Eisenbahnen) nie vergessen, daß seine Tätigkeit eine gemeinnützige sein soll, während der Kaufmann naturgemäß ausschließlich den Erwerbszweck im Auge hat. Sodann darf nicht vergessen werden, daß viele Vorwürfe aus politischen Gründen erhoben werden. Aus solchen Quellen kommende Wünsche zielen aber erfahrungsgemäß in erster Linie auf eine Verschiebung der politischen Machtverhältnisse, nicht aber auf die Besserung der Organisation und Technik der Verwaltung ab. Endlich ist zu erwägen, daß durch die staatliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Deutschen Reiches eine gewisse Entfremdung zwischen dem Volksempfinden und der Verwaltungsorganisation eingetreten ist, die sich in einer oft unbegründeten Kritik Luft macht. So hat man in Deutschland in weiten Kreisen kein Verständnis mehr für das Nebeneinander und Durcheinander von Reich und Staat, man will auch in der Verwaltung ein einheit-

liches Volk sein, und verlangt, daß neben die durch Reichsgesetze geordneten Gerichts-, Post- und Versicherungsbehörden Verwaltungsbehörden treten, die ein durch ein Reichsgesetz einheitlich für alle Bundesstaaten normiertes Gepräge haben. Sodann hat die soziale Entwicklung neue Bedürfnisse gezeitigt, diese werden zumeist nicht von der staatlichen Verwaltung, sondern von der Selbstverwaltung, von Vereinen und Verbänden befriedigt, deshalb erscheint die Tätigkeit der Behörden dem Volke oft „kleinlich, bureaukratisch und weltfremd". Behörden, die moderne Verwaltungsaufgaben erfüllen, wie etwa die Fabriksinspektoren, die Versicherungsbehörden, die Gewerbegerichte, arbeiten nicht mit größerer Sorgfalt, nicht expeditiver, und trotzdem werden sie von der Kritik des Publikums verschont, die die alten Verwaltungsbehörden überreichlich trifft. Selbstverständlich dürfen diese Tatsachen den Staat nicht veranlassen, behufs Hebung der Popularität der Verwaltung, Aufgaben auf sich zu nehmen, die Vereine, Verbände oder die Selbstverwaltung besser zu erfüllen imstande sind; wohl sollte aber der Staat alte Verwaltungsaufgaben, die nicht mehr notwendig sind, und Staat und Bevölkerung unnütz belasten und hemmen, getrost über Bord werfen und dadurch Raum für die Übernahme jener neuen Tätigkeitsgebiete, die ihm die moderne Entwicklung gebieterisch aufzwingt, schaffen.

Trotz der vorstehenden Vorbehalte darf ein allgemein geäußerter Wunsch nach einer Verwaltungsreform nicht überhört werden. Der Wert der staatlichen Verwaltung hängt für das große Publikum ab von dem Grade ihrer Anpassung an das wirtschaftliche Leben, will deswegen der Ruf nach einer Reform nicht verstummen, äußert er sich in immer dringenderer Weise, so muß daraus geschlossen werden, daß die Organisation der Verwaltung nicht der wirtschaftlichen Entwicklung gefolgt ist und infolgedessen nicht mehr fähig ist, eine ihrer Hauptaufgaben, die Förderung der Volkswirtschaft, zu erfüllen. Überdies mußte die Regierung schon im Interesse der Staatsfinanzen dem von Jahr zu Jahr sich steigernden Anschwellen der Arbeitslast, insbesondere bei den Zentralbehörden und bei den Provinzialinstanzen, und dem mit dieser Arbeitssteigerung verbundenen ständigen Anwachsen der Beamtenanzahl und der Verwaltungskosten entgegenwirken. So beschloß denn die Regierung, unter dem Einflusse des Fürsten Bülow, im

März 1908 an die Reform der Verwaltung heranzutreten und forderte zu diesem Zwecke die Provinzialbehörden auf, „sich über den Umfang und die Ursachen der in der Öffentlichkeit beklagten und in der praktischen Handhabung bemerkten Übelstände zu äußern und für ihre wirksame Bekämpfung Vorschläge zu machen". Auf Grund des von den Provinzialbehörden gelieferten reichen Berichtsmaterials stellte das Staatsministerium folgende Ziele der Reform auf: 1. die Vereinfachung und Neubelebung des Geschäftsganges durch Beseitigung aller entbehrlichen, hemmenden Förmlichkeiten und aller vermeidbaren Doppelarbeit; 2. die Vereinfachung des Behördenaufbaues im Sinne einheitlicher Leitung und engeren Zusammenschlusses, namentlich in der Bezirks- und Kreisinstanz, unter innerer Anpassung der Behörden an ihre Aufgaben; 3. die Vereinfachung und Verbesserung der Verwaltung durch Zuteilung der Dienstgeschäfte an die örtlich und sachlich geeignetsten Stellen; 4. die Vereinfachung des Rechtsmittelwesens und der Instanzenzüge. Um die einheitliche Durchführung dieses in alle Gebiete der inneren Verwaltung eingreifenden Reformplanes zu fördern, hat sodann die Kabinettsorder vom 7. Juni 1909 eine „Immediatkommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform" berufen und ihr die Aufgabe gestellt, „in der Richtung des Reformplanes zu prüfen, welcher Änderungen der gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften im Sinne der Vereinfachung und der Dezentralisation es bedürfen wird, um die Geschäftsformen, den Behördenaufbau, die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte auf die Behörden und die Ordnung des Rechtsmittelwesens und der Instanzenzüge in der gesamten inneren Verwaltung den Anforderungen der heutigen Entwicklung des öffentlichen Lebens anzupassen". Auf Grund der von der Kommission ausgearbeiteten Gutachten hat sodann die Regierung seit 1910 teils im Verordnungswege, teils im Wege der Gesetzgebung eine Reihe von Reformen durchgeführt. Die einschneidendste Reform sollte eine Novelle zum Landesverwaltungsgesetze vom Jahre 1883 bringen. Diese Novelle wurde am 27. Dezember 1913 im Herrenhause eingebracht (Nr. 6 der Drucksachen) und von diesem auch mit gewissen Änderungen angenommen; im Abgeordnetenhause wurde die Erledigung der Vorlage durch den Kriegsausbruch hinausgeschoben. Es soll her-

vorgehoben werden, daß sowohl durch die Novelle, als auch durch die Arbeiten der Immediatkommission weite Kreise enttäuscht wurden. Wie wir unten sehen werden, ist in Preußen die Überzeugung ziemlich allgemein, daß ohne eine radikale Änderung des Aufbaues der preußischen Behörden eine wirklich durchgreifende Verwaltungsreform nicht möglich ist. Eine solche radikale Änderung hätte aber die stärksten politischen Gegensätze wachgerufen, ist überdies ungemein schwer durchzuführen, da sie längst eingelebte historische Gebilde schonungslos beseitigen, bzw. beschneiden müßte. Deswegen hat die Regierung der Immediatkommission die Marschroute auf den Weg gegeben, grundlegende Änderungen des Behördenaufbaues zu vermeiden. Von demselben Standpunkte geht auch selbstverständlich die Novelle aus. Bei dieser Sachlage ist trotz der von der Regierung im Herrenhause abgegebenen Erklärung, daß mit der Novelle die von der Immediatkommission eingeleitete Verwaltungsreform im wesentlichen ihren Abschluß zu finden hätte, die Verwaltungsreformbewegung in Preußen noch nicht als abgeschlossen zu betrachten.*)

Bevor wir nun an die Besprechung der Forderungen und der Ergebnisse der Verwaltungsreformbewegung im einzelnen heranschreiten, sei hier kurz der reichen Literatur auf diesem Gebiete gedacht. Von den pseudonym erschienenen Schriften erwähnen wir bloß die 1914 erschienene Schrift von Borussicus, „eine Schicksalsstunde des preußischen Staates“ und die im 62. Jahrgange der „Grenzboten“ erschienene Abhandlung von Carl Klonau, „zur Reform der preußischen Verwaltung“. Von den Schriften höherer staatlicher Verwaltungsbeamten führen wir an: 1. Octavio Freiherr von Zedlitz und Neukirch, Neueinrichtung der preußischen Verwaltung, Preußische Jahrbücher, Band 107, Berlin 1902 (der Verfasser war jahrzehntelang im Staatsdienst, zuerst als Landrat, hierauf als Ministerialbeamter, endlich als Seehandlungspräsident tätig; mußte 1899 den Abschied nehmen, da er die Kanalvorlage der Regierung in der Presse bekämpfte, ist seither als Abgeordneter und Führer der freikonservativen Partei vielfach hervorgetreten); 2. Dr. A. Lotz, Regierungsrat und Mit-

*) Vgl. die Reden des Oberbürgermeisters von Posen, Dr. Wilms, des Oberbürgermeisters von Charlottenburg, Dr. Scholz und anderer in der Sitzung des Herrenhauses vom 19. Februar 1911.

glied des Abgeordnetenhauses, über die Notwendigkeit der Reform der Verwaltungsorganisation in Preußen, in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reiche, XXVI. Jahrgang, Leipzig 1902; 3. derselbe, zur Reform der preußischen Verwaltung, in Schmollers Jahrbuch, XXVII. Jahrgang, Leipzig 1903; 4. Wirklicher Geheimer Oberregierungsrat von Arnstedt, alte und neue Gedanken über die Reorganisation der inneren Verwaltung in Preußen, im Verwaltungsarchiv von Schultzenstein, XII. Band, Berlin 1904 (der Verfasser war 13 Jahre als Landrat, 9 Jahre als Oberpräsidialrat und 9 Jahre als Regierungspräsident in zwei verschieden gearteten Regierungsbezirken tätig); 5. Geheimer Oberfinanzrat O. Schwarz, über die Reform der inneren Verwaltung in Preußen, Preußische Jahrbücher, Band 121, Berlin 1905; 6. Wirklicher Geheimer Oberregierungsrat Graf Hue de Grais, die Vereinfachung der preußischen Verwaltung, in Schultzensteins Verwaltungsarchiv, XV. Band, Berlin 1907 (der Verfasser war Regierungspräsident in Potsdam und ist auch als Theoretiker des preußischen Verwaltungsrechtes hervorgetreten); 7. Dr. Graf R. von Keyserlingk, Regierungspräsident zu Königsberg in Pr., Wege und Ziele preußischer Verwaltungsreformen, Band III, Heft 1 der Schriften des Vereines „Recht und Wirtschaft", Berlin 1912. Von den Schriften höherer Kommunalbeamten sei angeführt die Arbeit des Berliner Magistratsrates Paul Wölbling, die preußische Verwaltungsreform, Gedanken und Anregungen, Berlin 1914. Die Wünsche maßgebender kaufmännischer Kreise sind in der von Preuß, im Auftrag der Ältesten der Kaufmannschaft von Berlin, verfaßten Denkschrift „zur preußischen Verwaltungsreform", Leipzig 1910, niedergelegt. Auch Verwaltungsrechtslehrer haben zu der so wichtigen Frage Stellung genommen, wir verweisen in dieser Hinsicht auf die 1911 in der Festschrift für von Martitz erschienene Abhandlung Anschütz: Richtlinien preußischer Verwaltungsreformen, sowie auf die 1909 veröffentlichte Arbeit von Stier-Somlo, Zur Reform der preußischen Staatsverwaltung. Auf Grund dieser Arbeiten und der Verhandlungen der beiden Häuser des preußischen Landtages entwerfen wir folgende Skizze der Ursachen und bisherigen Ergebnisse der preußischen Verwaltungsreformbewegung.

B. Das Wesen des Bureaukratismus und die Mittel zur Bekämpfung seiner Mängel. Der Bureaukratismus ist dem Wortlaute nach „Herrschaft durch das Bureau", er ist demnach überall dort zu suchen, wo der Umfang einer öffentlichen oder privaten Verwaltung den Leiter derselben zwingt, sich der Mithilfe eines Bureaus, d. h. einer größeren Zahl von Beamten zu bedienen und die Verwaltung mit Hilfe sorgfältig geführter Akten zu führen. Der Leiter der Verwaltung bekommt mit Hilfe der von seinen Beamten bearbeiteten Akten alles Material, das als Grundlage seiner Entscheidungen dient, unmittelbar in die Hand, er ist also stark der Versuchung ausgesetzt, alles übersehen, alles leiten, überall die erforderlichen Anordnungen selbst treffen zu wollen. Nun hat aber der Umweg über das Bureau zahlreiche Gefahren, die mit dem Umfange der Verwaltung, zumal dort, wo Bureaus über Bureaus gesetzt werden müssen, in geometrischer Progression wachsen, also bei der Staatsverwaltung am größten sind. Zunächst verzögert der Umweg über das Bureau die Erledigung der Geschäfte und verteuert die Verwaltung, die damit verbundenen Nachteile sind desto größer, je mehr Zwischenglieder die Kette zwischen dem ersten und dem letzten Bearbeiter zählt und je länger der Aktenlauf ist. Den innerhalb eines und desselben Bureaus sich hieraus ergebenden Nachteilen kann durch die richtige Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Beamten und durch eine zweckmäßige Geschäftsordnung gesteuert werden. In Preußen wird eine rationelle Geschäftsverteilung auf die höheren Beamten der einzelnen Bureaus schon dadurch erleichtert, daß die höheren Beamten nur in fünf Rangsklassen eingeteilt sind, und daß bei allen Provinzial- und Zentralbehörden alle höheren Verwaltungsbeamten, die eine etatsmäßige Stelle bekleiden, grundsätzlich Dezernenten sind. Nichtsdestoweniger wurde darüber geklagt, daß die Dezernenten in viel zu großem Umfange bei der Erledigung der Geschäfte der Approbatur der Abteilungsdirigenten, bzw. des Leiters der betreffenden Behörde unterworfen sind. Ebenso wurde geklagt über die Belastung der Dezernenten mit vielen minderwichtigen Geschäften, die auch mittlere Beamte (d. h. Expedienten, Sekretäre und sonstige Kanzleibeamte) leisten könnten. Endlich wurde bemängelt, daß der formelle Geschäftsgang Anlaß zu Verschleppungen in der Erledigung der Geschäfte gebe. Diesen Klagen

suchte die Regierung dadurch zu begegnen, daß sie auf Grund eines Elaborates der Immediatkommission durch A. H. Erlaß vom 17. Juni 1910 neue „Grundzüge für eine (vereinfachte) Geschäftsordnung der Regierungen“ aufstellte (vgl. unter C).

Wie innerhalb der einzelnen Behörde jede überflüssige Zwischenstufe zwischen dem Einlaufe und der Erledigung des Geschäftsstückes die expeditive Geschäftsführung hindert, so bildet das Bestehen allzu vieler einander über- und untergeordneter, aber auch nebengeordneter Behörden einen Hauptgrund für die Schwerfälligkeit, Kompliziertheit, Unklarheit, Langsamkeit und Kostspieligkeit der Verwaltung. Wie in einer Maschine jedes neue Rad Reibungen erzeugt, die ihre Kraft lähmen und den Gang verlangsamen, so wirkt auch in der Verwaltung jede überflüssige Behörde hemmend, bewirkt eine Vergeudung von Arbeitskräften, von Geldmitteln, und erschwert die Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung. Über zu viele einander nebengeordnete Behörden hat Preußen im allgemeinen nicht zu klagen. Wie wir oben dargelegt haben, hat Preußen sehr wenig Spezialbehörden, die Kompetenz der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung ist hier viel umfassender, als in vielen anderen Staaten. Dagegen leidet Preußen eben in der allgemeinen Verwaltung an der Überzahl übereinander aufgebauter Behörden. Während es in den meisten anderen größeren Staaten zwischen der Gemeinde und den Ministerien nur zwei Instanzen gibt, existieren deren in Preußen vier, nämlich der Amtsbezirk (Bürgermeisterei, Amt usw.), die Kreis- und die Bezirksinstanz, sowie der Oberpräsident. Gerade in Preußen hat man mit der 1894 in der Eisenbahnverwaltung durchgeführten Aufhebung überflüssiger Instanzen (damals wurden die Betriebsämter beseitigt) die allergünstigsten Erfahrungen gemacht, kein Wunder also, daß die Beseitigung der überflüssig erscheinenden Instanzen ziemlich allgemein als notwendig angesehen wird. Näheres über diese Kernfrage der preußischen Verwaltungsreform müssen wir einem besonderen Abschnitt (D) vorbehalten.

Wenngleich die Bureaus dem leitenden Beamten auch die Verwaltung aus der Ferne ermöglichen, so entspringen doch daraus, daß er die Dinge nicht aus eigener Anschauung, sondern aus den Akten kennen lernt, eine Reihe schwerer Gefahren. Schrift und Papier können niemals eine solche Kenntnis der tatsächlichen Ver-

hältnisse vermitteln, wie die unmittelbare Anschauung, und doch ist eine erfolgreiche Verwaltung ohne genaue Kenntnis von Land und Leuten nicht möglich. Wer auf Grund von Akten verwalten muß, ist gezwungen, mit fremden Augen zu sehen und ist damit der Gefahr ausgesetzt, getäuscht und irregeführt zu werden. Die Akten ermöglichen ihm eine weite Herrschaft, anderseits beherrschen sie ihn selber. Erläßt er Vorschriften, um seine Beamten zu instruieren oder zu kontrollieren, und regelt er darin, um ja sicher zu gehen, alle Einzelheiten, so wird er bei einigem Nachdruck jedenfalls schönste Ordnung in den Akten erzielen, die Wirklichkeit kann aber ganz anders sein. Schon in größeren Betrieben, wo der Chef gezwungen ist, durch Beamte mit seinen Arbeitern zu verkehren und wo die schärfsten Kontrollen eingeführt sind, ist es oft Regel, daß die Kontrolle auf dem Papier scheinbar gut funktioniert, in Wirklichkeit aber sich so wenig durchführen läßt, daß etwa die wissentliche falsche Ausfüllung von Akkordzetteln bei allen Beteiligten als selbstverständlich angesehen wird, und daß Erscheinungen, wie die passive Resistenz (Arbeiten nach der Vorschrift!) möglich sind. Daß dies Schlendrian und Feigheit erzeugt, oft auch direkten Betrug zeitigen muß, liegt auf der Hand. Allzu weitgehendes Binden durch Vorschriften und Anweisungen raubt dem Beamten weiter alle Selbständigkeit, veranlaßt ihn, in der formellen Erfüllung der Vorschrift das Wesen seines Dienstes zu suchen, tunlichst alle Verantwortlichkeit abzulehnen und sich damit zu begnügen, daß auf dem Papier alles so ausschaue, daß der Chef zufriedengestellt wird. Dies System führt dazu, daß der Beamte sich gewöhnt, ohne eigenes Nachdenken in dem im Bureau gewohnten Geleise seine Arbeiten zu erledigen, wie es die den Bureaukratismus so scharf kennzeichnende Scherzverfügung: „Apponatur simile. Ist kein simile vorhanden, reproducatur, wenn eins da sein wird“ ausdrückt. Selbstverständlich überwuchert dann das Schreibwerk alles wirkliche Schaffen, die Verwaltung verknöchert und versumpft, die Form muß die wesentlichen Aufgaben der Verwaltung zum Ersticken bringen. Wenngleich jeder unbefangene Beobachter zugeben muß, daß sich die preußische Staatsverwaltung — vor allem dank der Tüchtigkeit der höheren Verwaltungsbeamten und der innigen Verquickung der Staatsverwaltung mit der Selbstverwaltung und den Verwaltungsgerichten — von solchen

Auswüchsen des Bureaukratismus in besonders hohem Maße freizuhalten wußte, so muß doch erwähnt werden, daß man in Preußen allgemein noch nach weiteren Abwehr- und Schutzmitteln sucht und diese hauptsächlich in der weiteren Dezentralisation der Staatsverwaltung unter gleichzeitiger Erweiterung der Selbstverwaltung (vgl. unter D), in der Vereinfachung der Verwaltung und Beseitigung überflüssiger Formen im Verwaltungsverfahren (vgl. unter E), und in einer besseren Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten (vgl. unter G) sucht. Andere, weniger wesentliche, wenngleich an sich sehr wichtige Reformen der Staatsverwaltung besprechen wir unter F. Hervorzuheben ist, daß von der Reform der ländlichen und städtischen Lokalverwaltung, wie überhaupt der ganzen Selbstverwaltung in Preußen, während der ganzen Reformbewegung verhältnismäßig wenig gesprochen wurde (vgl. unter H.), ein Beweis, wie ausgezeichnet sie sich bewährt hat.

C. Die Modernisierung des formellen Geschäftsganges. Seit der Vervollkommnung der Verkehrsmittel, die in Preußen bereits seit den 80er Jahren jedes Dorf in schnellen, unmittelbaren Anschluß an den Weltverkehr brachte, haben sich zuerst die Kaufleute und die Industriellen, später auch die landwirtschaftlichen Großbetriebe, gegenwärtig bereits auch viele Bauern und Handwerker eine rasche Geschäftsabwicklung mit Zuhilfenahme des Telegraphen, Telephons usw. zu eigen gemacht und verlangen naturgemäß dasselbe von der öffentlichen Verwaltung. Um ihre Bureaueinrichtungen an den immer rascheren Pulsschlag des wirtschaftlichen Lebens anzupassen, haben zuerst die Städte, Kreise, Provinzen und wirtschaftlichen Korporationen, wie Landwirtschaftskammern, Handels- und Gewerbekammern usw. ihren formellen Geschäftsgang modernisiert und überdies die Erledigung der Geschäfte mit Hilfe von Schreibmaschinen, Kopierpressen, der Kurzschrift, der Fernschrift, des Fernspruches und des Kraftwagens wesentlich beschleunigt. Die Staatsverwaltung sträubte sich längere Zeit gegen eine ausgiebigere Verwendung der genannten technischen Mittel, wobei natürlich der Kostenpunkt eine große Rolle spielte, trotzdem z. B. die Versuche, die der gegenwärtige Oberpräsident von Ostpreußen, Tortilowicz von Batocki, als Präsident der ostpreußischen Landwirtschaftskammer machte, den Nachweis geführt haben, daß z. B. die Verwendung von Automobilen zu Dienstreisen

der Beamten häufig sogar direkte Ersparnisse an Kosten zur Folge haben kann (vgl. dessen Rede in der Sitzung des Herrenhauses vom 19. Februar 1914, S. 68). Dagegen hat die Regierung die Hindernisse, die die veralteten Bestimmungen der in den Jahren 1817 und 1825 erlassenen Geschäftsordnung einer raschen Erledigung der Geschäfte bei den Regierungen machten, durch die Hinausgabe neuer „Grundzüge für eine vereinfachte Geschäftsordnung der Regierungen" beseitigt. Die diesbezüglichen Ministerialerlässe vom 15. Juli 1910 und vom 23. September 1910, sowie die Grundzüge selbst, sind in mancher Beziehung so charakteristisch, daß ihr Inhalt hier kurz wiedergegeben werden muß.

Nach dem Muster der Grundzüge war für jede Regierung eine neue Geschäftsordnung zu erlassen, diese durfte aber die recht allgemein gehaltenen Bestimmungen der Grundzüge nicht weiter spezialisieren, da eine bureaukratische Schablonisierung aller Einzelheiten des Geschäftsganges „die beabsichtigte Einführung einer im ganzen einheitlichen, vereinfachten Geschäftsbehandlung bei den Regierungen in Frage stellen und zugleich die Erreichung des noch wichtigeren Zieles der Heranbildung aller beteiligten Beamten zu lebendiger, möglichst selbständiger Mitarbeit im Gefühl der eigenen Mitverantwortlichkeit gefährden würde". Die Grundzüge mußten daher, soweit sie nicht in ihrem Texte auf verschiedenartige Regelung bei den einzelnen Regierungen hinweisen, unverändert in die neuen Geschäftsordnungen übernommen werden, neben den Grundzügen waren nur noch solche ergänzenden Bestimmungen zugelassen, deren Erlaß durch besondere örtliche oder dienstliche Verhältnisse der einzelnen Regierungen geboten erschien.

1. Nach den Grundzügen ist der Geschäftsgang so zu beschleunigen, daß die Sofortsachen wirklich sofort, d. h. in der kürzest möglichen Zeit, die Eilsachen jedenfalls binnen 24 Stunden erledigt werden, während die übrigen Sachen, soweit sie nicht besondere Schwierigkeiten bieten, oder besondere Vorbereitungen erfordern, am Tage des Einlaufes, die Nachmittagseingänge bis zum Mittag des nächsten Tages zu erledigen sind. Die Regierung ist verpflichtet, Einsender von Gesuchen, wenn es sich ergibt, daß die Entscheidung über das Gesuch eine ungewöhnliche Verzögerung erfahren wird, davon in einem Zwischenbescheide zu verständigen

und in der Verständigung den Grund der Verzögerung anzugeben. Ist die Erstattung eines von höherer Stelle geforderten Berichtes bis zum Ablauf der gesetzten Frist nicht möglich, so ist rechtzeitig eine weitere Frist nachzusuchen.

2. Der zweite Zweck der Reform war die Tätigkeit der Dezernenten und in bestimmten Grenzen auch die der mittleren Beamten wesentlich zu erweitern und sie in höherem Maße zu selbständiger, verantwortlicher Mitarbeit heranzuziehen. Grundsätzlich sollte jede Arbeit, die ohne Nachteil für die dienstlichen Interessen von einem untergeordneten Beamten besorgt werden kann, dem vorgesetzten Beamten abgenommen werden, um so die Leiter zu entlasten und ihren Blick für das Bedeutende und Wichtige freizuhalten. Auf diese Weise hoffte man, die Leistungen der einzelnen zu erhöhen und an Arbeitskräften und Kosten zu sparen. Welche Sachen die Dezernenten, respektive die Expedienten selbständig zu bearbeiten haben, bestimmen die geschäftsleitenden Stellen. Die Grundzüge empfehlen, eine ganze Reihe von Sachen der selbständigen Bearbeitung durch die Dezernenten (z. B. Erteilung oder Ausdehnung von Wandergewerbescheinen, Verträge über Lieferungen von Futter usw. für Gendarmeriepferde, Prüfungen und Wiederholungskurse für Hebammen) zu überlassen. Dadurch wird aber die Freiheit des Regierungspräsidenten darüber allgemein oder im Einzelfalle zu bestimmen, welche Entwürfe er sich zur Zeichnung vorbehält, nicht aufgehoben. Alle übrigen Entwürfe haben die Abteilungsdirigenten oder im Auftrage derselben die Dezernenten zu zeichnen. Die Dirigenten bestimmen ganz allgemein oder im Einzelfalle die Sachen, bei denen sie sich selbst die Prüfung und Zeichnung des Entwurfes vorbehalten. Bietet der Einzelfall ein besonderes Interesse oder handelt es sich um Verfügungen, bei welchen eine Mitwirkung des Regierungspräsidenten oder seines Stellvertreters gesetzlich erforderlich ist, so hat der Dezernent die Pflicht, die Eingänge dem Abteilungsdirigenten vorzulegen, auch wenn dieser sich die Zeichnung nicht vorbehalten hat. Ebenso sollen die Dezernenten in Zweifelfällen die Genehmigung des Präsidenten oder des Dirigenten zu der von ihnen beabsichtigten Entscheidung durch die Vorlegung des Entwurfes zur höheren Zeichnung herbeiführen. Im übrigen haben die Dirigenten darüber zu wachen, daß durch die Einräumung der Zeichnungsbefugnis an die Dezernenten die sach-

gemäße Bearbeitung und die Einheitlichkeit der ergehenden Entscheidungen nicht leide. Die Reinschriften der vom Regierungspräsidenten im Entwurf gezeichneten Verfügungen sind ihm zur Vollziehung vorzulegen, bei seiner Abwesenheit werden sie von seinem Vertreter unterzeichnet. Die dem Dezernenten eingeräumte Zeichnungsbefugnis erstreckt sich — vorbehaltlich abweichender Bestimmungen — auch auf die Vollziehung der Reinschriften. Nicht von den Dezernenten, sondern von den Expedienten sind die allereinfachsten Sachen zu bearbeiten, z B. lediglich formelle Zwischenbescheide, die Einforderung von Gebühren, von verauslagtem Porto, von nicht beiliegenden Anlagen usw. Die Abteilungsdirigenten können weiter anordnen, daß in größerer Zahl einlaufende Eingänge, die formularmäßig erledigt werden und regelmäßig besonderer Weisungen für die Bearbeitung nicht bedürfen, von den Expedienten zu bearbeiten sind; diese sind verpflichtet, wenn eine von der üblichen abweichende Behandlung oder eine grundsätzliche Entscheidung erforderlich wird, vor der Bearbeitung dem Dezernenten Vortrag zu halten. Endlich können einfache Schreiben, insbesondere formularmäßige, auf Grund kurzer, von den Dezernenten getroffener Verfügungen (z. B. „Ablehnen“), von den Expedienten sogleich in Reinschrift ausgefertigt und (von dem Expedienten) beglaubigt abgesendet werden.

3. Der dritte Zweck der Reform war die Verminderung des Schreibwerks bei den Regierungen und den diesen untergeordneten Behörden, die Entlastung der Registraturen und Archive von allen überflüssigen Akten usw. Aus diesem Grunde ist zunächst eine ganze Reihe von Sachen grundsätzlich von der Eintragung in das Tagebuch ausgeschlossen. Hieher gehören außer den von Dirigenten oder Dezernenten bezeichneten Sachen insbesondere die Registersachen (d. h. Eingänge, welche während der Bearbeitung anderweitig zur Buchung gelangen, z. B. in Kontrollen der Kassenverwaltung, in sonstigen Registern, in den Beschlußlisten des Bezirksausschusses u. dgl., diese Listen und Register sind so einzurichten, daß sie das Tagebuch ersetzen) und die Sammelsachen (d. h. Eingänge, die in größerer Zahl aus gleichem Anlaß einlaufen und denselben Gegenstand betreffen, solche Sachen haben die Dezernenten, wenn Rückfragen nicht erforderlich sind, mit dem Vermerk „z. S.“ zu versehen; der Geschäftsbuchführer vereinigt

sie in einen Sammelbogen und trägt die ganze Sammlung an dem Tage, an dem die gestellte Frist abläuft, in das Geschäftsbuch ein). Die Beamten sind des weiteren angewiesen, die modernen Verkehrsmittel gehörig auszunützen und im inneren Dienste von der Kurzschrift, von den Vervielfältigungsapparaten, von Schreib- und Rechenmaschinen weitgehenden Gebrauch zu machen, im äußeren Verkehr Vordrucke, Musterformulare und Druckstempel im weitesten Umfange zu verwenden. Ebenso soll der urschriftliche Verkehr nach Möglichkeit ausgedehnt werden, Abschriften urschriftlicher Verfügungen sind nur auf besondere Anordnung der Dirigenten ausnahmsweise bei den Akten zu behalten, sie sind, wo notwendig, durch kurze Vermerke zu den Akten zu ersetzen. In den sehr häufigen Fällen, in denen die Unterbehörden ihrerseits Abschriften von dem urschriftlich übersandten Schriftstücke für ihre Zwecke anfertigen lassen müßten, ist von dem urschriftlichen Verkehre in der Regel abzusehen, da ja hier der urschriftliche Verkehr nur eine Abwälzung der Schreibarbeit auf die Unterinstanz zur Folge hätte. Überhaupt soll die Regierung beim Verkehr mit den Unterbehörden stets auf deren Entlastung vom Schreibwerke bedacht sein, auch wenn ihr selbst daraus mehr Schreibarbeit erwachsen sollte, sie soll auch allgemeine Umfragen und die Einforderung von periodischen Berichten, gutachtlichen Äußerungen, statistischen Aufnahmen usw. möglichst einschränken. Zu den Akten sind nur Schriftstücke von dauerndem Werte oder solche, von denen es zweifelhaft ist, ob sie in kurzer Zeit entbehrlich sein werden, zu nehmen, dagegen sind alle belanglosen, von dem Dirigenten oder Dezernenten als solche bezeichneten Schriftstücke in besondere Fächer wegzulegen und spätestens nach einem Jahre zu vernichten. Am ersten September der Jahre, deren Zahl durch fünf teilbar ist, hat die Registratur ein Verzeichnis der entbehrlich erscheinenden Akten zur Verfügung über ihre Abführung an die Archive oder ihre Einstampfung vorzulegen.

4. Was das Verhältnis des Dezernenten zu den Mitdezernenten und den sonst an der Sache wesentlich interessierten Dezernenten anbelangt, so haben die Dezernenten mit diesen Personen, wenn es erforderlich ist, vor der Bearbeitung mündliche Rücksprache zu pflegen, der schriftliche Verkehr zwischen diesen Personen sowie zwischen den Abteilungen der Regierungen ist auf das

äußerste zu beschränken und nur zulässig, wenn die gebotene Gründlichkeit der Bearbeitung es erfordert. Während bis 1910 die Eingänge immer vor ihrer Bearbeitung auch dem Mitdezernenten vorgelegt werden mußten, findet diese Vorlegung gegenwärtig in der Regel erst nach Abfassung der Verfügung durch den Hauptdezernenten statt, es hat sich nämlich ergeben, daß in allen einfach liegenden Fällen die Mitdezernenten die von den Hauptdezernenten entworfenen Verfügungen ohne weiteres mit zu unterzeichnen pflegten. Bei zweifelhaften Fällen hat sich der Hauptdezernent in jedem Falle stets vorher mündlich mit den Mitdezernenten in Verbindung zu setzen, damit Verzögerungen durch nachträglich hervortretende Meinungsverschiedenheiten vermieden werden. Die Grundzüge empfehlen besonders die Abhaltung mündlicher Besprechungen über Fragen von allgemeiner Bedeutung, außer den beteiligten Regierungsbeamten sollen hiezu auch höhere Kommunalbeamte herangezogen werden.

5. Um die Eingänge auf kürzestem Wege binnen der vorgeschriebenen Zeit (also in der Hauptsache am Einlaufstage) zu erledigen, mußte der bis 1910 beobachtete Geschäftsgang, wonach die Eingänge bis zu ihrer Bearbeitung und Erledigung wiederholte Hin- und Herwege zwischen Registratur, Bureau, Kanzlei, Mitdezernenten, Dezernenten und leitendem Beamten zu nehmen hatten, von Grund aus geändert werden. Gegenwärtig sind die an die Regierung eingehenden Dienstsendungen (mit Ausnahme der Sendungen für die Regierungshauptkasse und ähnliche besondere Dienststellen) sofort im Präsidialbureau unter Aufsicht des Vorstehers oder seines Stellvertreters zu öffnen, mit dem Eingangsstempel des Tages zu versehen und nach Abteilungen der Regierung, eventuell auch nach Dezernaten zu sondern. Hierauf werden diejenigen Eingänge, hinsichtlich deren dies angeordnet, oder deren besondere Wichtigkeit und Dringlichkeit ohneweiters ersichtlich ist, zuerst dem Regierungspräsidenten und dann den Abteilungsdirigenten (Oberregierungsräte, Oberforstmeister, Verwaltungsgerichtsdirektor, Kassenräte usw.), alle übrigen sogleich, spätestens aber zu der hiefür festgesetzten Stunde, den Dirigenten vorgelegt. Die Dirigenten zeichnen die Eingänge auf die Dezernenten, die eventuellen Mitdezernenten und etwa mitzubeteiligende andere Abteilungen aus und versehen sie mit den sonst für die Bearbeitung

erforderlichen Vermerken (also z. B. ob die Sache vom Dezernenten oder vom Expedienten selbständig zu erledigen und zu zeichnen sei, ob sie von der Eintragung in das Tagebuch auszuschließen, nicht zu den Akten zu nehmen oder zu vernichten sei). Eingänge, die vom Expedienten zu erledigen sind, gehen vom Dirigenten direkt zum Geschäftsbuch, die anderen gehen zunächst an den Dezernenten. Bei jeder Regierung ist die Stunde zu bestimmen, zu welcher die Boten die (grünen) Eingangsmappen von den Dirigenten zu den Dezernenten zu bringen haben; die zwischen der Vorlegung und der Abholung der Eingänge beim Dirigenten verfließende Zeit darf bei keiner Regierung mehr als 1 Stunde betragen. Die Dezernenten haben die ihnen in den Eingangsmappen zugewiesenen Eingänge schleunigst durchzusehen, Eingänge, bei denen dies möglich oder nötig ist, haben sie sofort zu bearbeiten, auf den übrigen haben sie die für die Weiterbehandlung durch die Expedienten erforderlichen Weisungen (Vorlegung der Akten u. ähnl.) anzubringen, wonach alle Eingänge an den Geschäftsbuchführer abzuführen sind. Auch dies muß spätestens zur festgesetzten Stunde geschehen, geschieht es nicht, dann hat der Geschäftsbuchführer für die sofortige Abholung der Eingangsmappen von den Arbeitsplätzen der Dezernenten zu sorgen und falls erforderlich, die weitere Bestimmung des Dirigenten einzuholen. Der Geschäftsbuchführer hat die Eingänge — insoweit der Dirigent oder Dezernent nicht etwas anderes anordnet — sogleich in das Tagebuch einzutragen und jedes in das Tagebuch eingetragene Stück mit der Nummer des Tagebuches und mit der Bezeichnung der Akten, zu denen es gehört, zu versehen. Sachen, welche auf mehrere Abteilungen ausgezeichnet sind, werden nur in das Tagebuch der hauptbeteiligten Abteilung eingetragen. Eingänge, die noch weiterer Bearbeitung bedürfen, hat der Geschäftsbuchführer nach Beifügung der Vorgänge, Akten usw., dem Dezernenten oder dem Expedienten vorzulegen, und zwar in Wegweisermappen (Sofortsachen in roten, Eilsachen in gelben, sonstige Sachen in blauen Mappen), auf denen der Weg, den sie bis zur Erledigung durchlaufen müssen (Dezernent, Mitdezernent usw.), genau bezeichnet ist. Während bis 1910 jede Sache beim Übergang von einer Bearbeitungsstelle zur anderen ihren Weg stets über den Geschäftsbuchführer nehmen mußte, geht sie jetzt unmittelbar von Empfänger zu Empfänger,

die Boten haben sich beim Weiterbefördern der Mappen lediglich nach dem Wegweiser zu richten. Als letzte Stelle wird stets bei urschriftlichen Sachen der Geschäftsbuchführer, bei Kanzleisachen die Kanzlei in den Weiser eingesetzt. Die Vergleichung der Reinschriften der Kanzlei mit den Entwürfen ist Sache der Expedienten, soweit nicht die Heranziehung geeigneter Kanzleibeamten hiezu genehmigt ist. Schriftstücke, welche an die Kanzlei gehen, gelangen erst dann wieder zum Geschäftsbuchführer, wenn die ausgefertigten Verfügungen zum Abgang gekommen sind. Die Sachen sind alsdann im Geschäftsbuch auszutragen und — falls nichts anderes verfügt wurde — zu den Akten zu bringen. Die Führung der Akten liegt der Registratur ob, die Akten sind getrennt nach „allgemeinen Akten" und „Sonderakten" zu bilden. In die allgemeinen Akten werden alle allgemeinen, für die Geschäftsführung dauernd wertvollen Erlässe, Verfügungen, Vermerke usw., in Zweifelsfällen nach Anweisung des Dezernenten aufgenommen, alle anderen Sachen gehen in die Sonderakten. Wird in einer, einen Einzelfall betreffenden und deshalb in die Sonderakten gehörigen Verfügung, ein allgemein zu beachtender Grundsatz festgestellt oder geändert, so ist eine Abschrift oder ein Auszug der Verfügung zu den allgemeinen Akten zu legen. Sofern die baulichen Verhältnisse es gestatten, sind die Registraturen mit den Expeditionen räumlich zu vereinigen oder in benachbarten Räumen zu unterbringen, auch in die Nähe des Sitzes der Dezernenten zu verlegen. Registratur und Expedition sind, soweit angängig, in einer Hand zu vereinigen. Für Dezernate mit sehr zahlreichen Eingängen wird die Beibehaltung einer besonderen Registratur empfohlen.

6. Die Erreichung der eben angeführten Ziele der Geschäftsordnungsreform war nur dadurch möglich, daß die Eingänge je nach ihrer Wichtigkeit unterschiedlich behandelt werden, während bis 1910 allen Sachen eine gleichmäßig schablonisierte Bearbeitung zu teil wurde. Infolgedessen müssen die Dirigenten und Dezernenten gegenwärtig die formelle Geschäftsbehandlung in viel höherem Maße leiten, als früher. Selbstverständlich ließ sich bei dieser Sachlage der frühere Zustand, wonach die höheren Beamten keine Amtsstunden einzuhalten verpflichtet waren, nicht mehr aufrechterhalten; gegenwärtig müssen auch diese Beamten zur festgesetzten Stunde (zuerst der Leiter der Präsidialabteilung, etwas

später die Abteilungsdirigenten, noch später die Dezernenten), die nicht später als auf 10 Uhr angesetzt werden darf, zum Dienste erscheinen, sie haben solange im Bureau zu verbleiben, bis sie ihre Arbeiten erledigen. Wie früher, sind auch jetzt ganz fixe Amtsstunden (von 8 bis 1 und von 3 bis 6) nur für die mittleren und unteren Beamten vorgeschrieben.

7. Die soeben wiedergegebenen Bestimmungen der „Grundzüge" sind bis zum Jahre 1911 bei allen Regierungen zur Einführung gelangt. Sinngemäß haben sie auch für die Oberpräsidien und die Landratsämter zu gelten, vielfach sind sie auch von anderen, mit den Regierungen in regelmäßiger Geschäftsverbindung stehenden Amtsstellen übernommen worden. Nach den Berichten der zur Revision an die Regierungen entsandten Ministerialkommissäre haben die „Grundzüge" „überall, wo sie richtig angewendet werden, eine bedeutende Beschleunigung und Erleichterung des Geschäftsganges, eine merkliche Verminderung des Schreibwerks" und eine Ersparnis „an Zeit, Arbeitskraft und Geld" herbeigeführt.

D. Die Dezentralisation der Verwaltung, Änderung der Behördenorganisation, bzw. die Beseitigung überflüssiger Behörden. Daß die Organisation der Staatsbehörden mangelhaft ist und insbesondere an zu vielen Instanzen der allgemeinen Landesverwaltung kranke, wird in Preußen so ziemlich einhellig anerkannt, dagegen gehen die Ansichten, wie dem Übel abzuhelfen sei, begreiflicherweise weit auseinander. Wenn wir uns hier zunächst auf die Stimmen der in der Literaturübersicht angeführten Verwaltungsbeamten beschränken, so halten einige die gänzliche Aufhebung der Regierungen, andere dagegen die Konzentration der ganzen inneren Verwaltung im Regierungsbezirke unter Aufhebung der Oberpräsidien und der mit diesen verbundenen Selbstverwaltung für notwendig, während noch andere nur aus dem Grunde keine so radikale Lösung fordern, weil sie deren ungeheuere Schwierigkeiten wohl kennen. Von einigen wird auch die Aufhebung der zweistufigen Organisation der lokalen Selbstverwaltung auf dem Lande gefordert, andere legen dieser Frage nicht so große Bedeutung bei oder halten sie aus parteipolitischen Gründen für undurchführbar. Näheres ist aus folgender knappen Gegenüberstellung zu entnehmen.

Magistratsrat Wölbling hält eine wirkliche Reform der

preußischen Verwaltung nur möglich, wenn bestehende Behörden aufgehoben werden, da ja jede Aufhebung von Behörden unmittelbar eine Verminderung der Geschäfte, des Schreibwesens und unnützer Reibungen zur Folge habe. Trotzdem die Aufhebung der Regierungen einen viel tieferen Einschnitt in das Gefüge der Verwaltungsorganisation bedeutet, als die der Oberpräsidien, sei nur die Aufhebung der Regierungen zu empfehlen, da sich die Provinzen zu lebendigen Organismen entwickelt haben und da auch die meisten wirtschaftlichen Verbände sich an die Provinzialgebiete anschließen. Von wichtigeren Behörden habe man nur die Handels- und Gewerbekammern nach Regierungsbezirken abgegrenzt, auch seien die zu immer größerem Ansehen gelangenden Riesenunternehmungen (Fabriken, Banken usw.) den Regierungen längst über den Kopf gewachsen. Der Oberpräsident als Chef der gesamten Verwaltung in der Provinz würde eine so überragende Stellung haben, daß er alle solche Riesenunternehmungen überragen würde, auch könnte ihm die letztinstanzliche Entscheidung vieler Geschäfte, die von den Regierungen an die Ministerien gehen, unbedenklich überlassen werden. Das Ministerium brauchte den wenigen Oberpräsidenten keine speziellen Dienstinstruktionen und Geschäftsanweisungen geben, die bei den Regierungen schon mit Rücksicht auf deren große Zahl nicht vermieden werden können. Auf diese Weise könnte die Provinzialverwaltung durch wirkliche Vertrauenspersonen mit weitgehenden Vollmachten ohne bureaukratische Schablone geführt werden. Um den Oberpräsidenten nicht zu überlasten, wäre ein großer Teil der von den Regierungen geführten Geschäfte auf die Landräte zu übertragen, diese wären, da sie ja jetzt bereits über das notwendige technische Personal verfügen, zu kleinen Regierungspräsidenten auszugestalten; die Zahl der Kreise wäre gleichzeitig etwa auf die Hälfte zu verringern. Um den Landrat zu entlasten, wäre ein Teil der landrätlichen Agenden auf die Lokalbehörden zu übertragen, allerdings sei dies nur dann möglich, wenn der Begriff der Gemeinde im ganzen Staate nicht nur formell, sondern auch materiell den gleichen Inhalt habe; dies lasse sich nur dann erzielen, wenn die kleinen Gemeinden, deren Leistungsfähigkeit gleich Null sei, ausgemerzt werden. Kleine Gemeinden und Gutsbezirke sollten in eine Gemeinde vereinigt werden, in den meisten Fällen fiele dann das Gemeindegebiet

mit dem Amtsbezirk zusammen, so daß auch die Zwischeninstanz des Amtsvorstehers ganz wegfallen könnte.

Ebenso wie Wölbling, ist auch Freiherr von Zedlitz für die Aufhebung der Regierungen, seine Argumentation ist aber eine wesentlich andere. Er geht nämlich davon aus, daß die mit der Kreisordnung vom Jahre 1872 eingeleitete Reformbewegung in glücklichster Weise die Umwandlung der Verwaltungseinrichtungen auf der Grundlage der Selbstverwaltung und Dezentralisation eingeleitet hat und die restlose Durchführung der damals begonnenen Reform eben dasselbe erfreuliche Ergebnis haben müßte. Der Oberpräsident und der Landrat stehen mit der kommunalen Selbstverwaltung in viel engeren Beziehungen, als der Regierungspräsident, sie werden dadurch in viel höherem Maße vor bureaukratischer Erstarrung und dem gewissen Unfehlbarkeitsdünkel bewahrt. Insbesondere der Landrat habe vor dem Regierungsrate die vertraute Bekanntschaft mit Land und Leuten und die nahe persönliche Fühlung mit der Bevölkerung voraus. Das Landratsamt biete dem Inhaber ungleich mehr Gelegenheit, Erfahrungen zu sammeln und die Kunst der Verwaltung zu lernen, als die Arbeit am grünen Tische der Regierung. „Ich selbst zehre noch heute davon, was ich in dieser Hinsicht vor bald 30 Jahren als Landrat erwarb." Überdies könne der Oberpräsident, der zur Zeit nichts weniger als überlastet sei, ohne Schaden eine beträchtliche Erweiterung seines Geschäftskreises erfahren und das Beispiel der österreichischen Statthaltereien beweise, daß bei zweckmäßiger Organisation auch so große Bezirke, wie es die preußischen Provinzen sind, verwaltet werden können.*) Der Landrat ist zwar gegenwärtig schon mit Geschäften arg genug überlastet, dadurch, daß er noch einen großen Teil der Geschäfte des Regierungspräsidenten und der Regierung dazu erhält, wird er nicht noch mehr belastet, sondern im Gegenteil entlastet werden, da er ja

*) Wir glauben hier hinzufügen zu sollen, daß dieses Urteil über unsere großen Statthaltereien durchaus nicht allgemein in Preußen geteilt wird, so wurde z. B. in den Verhandlungen der XI. Kommission des preußischen Herrenhauses (Drucksache Nr. 34, Session 1914) mehrfach hervorgehoben, daß gegen die Erweiterung der Aufgaben des Oberpräsidenten durch Übertragung der Befugnisse der Bezirksregierungen namentlich Bedenken sprechen, „die sich auf die Erfahrungen mit einzelnen Statthaltereien der österreichischen Kronländer gründeten".

bei den ihm neu zufallenden Regierungsgeschäften auch bisher schon mitzuwirken hat, wenn auch nicht bei der Beschlußfassung, so doch bei deren Vorbereitung und Ausführung. Gegenwärtig ergeht in den zur Zuständigkeit der Regierung gehörenden Sachen in der Regel zuerst die Anweisung an den Landrat zur Vorbereitung der Sache, auf den Bericht des Landrates hin beschließt der Regierungspräsident, und beauftragt den Landrat, den Beschluß auszuführen und darüber zu berichten. Sehr oft kommen dazu noch einige Zwischenverfügungen und Ergänzungsberichte, weil die Sache nach dem ersten Berichte noch nicht entscheidungsreif war, nicht selten aber auch, weil die Nuß dem Dezernenten allzu hart erschien und er sich deshalb die Sache durch eine Zwischenverfügung wenigstens für einige Zeit vom Halse schaffen wollte. Überdies werden allzuhäufig von den Regierungen infolge ihrer unzureichenden Kenntnis der örtlichen Verhältnisse Einleitungen zu Maßnahmen getroffen, welche keine Aussicht auf Erfolg haben und schließlich mit der Weglegung der Akten enden. Würde nun infolge der Dezentralisation, Vorbereitung, Entscheidung und Ausführung in der Hand des Landrates vereinigt, so wird zwar die Verantwortlichkeit des Landrates vermehrt, seine Geschäfte werden aber vereinfacht und vermindert. Da weiters Landrat und Kreisausschuß den Verhältnissen näher stehen und größere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse besitzen, werden auch in sachlicher Beziehung die gegenwärtig dem Regierungspräsidenten, der Regierung und dem Bezirksausschuß vorbehaltenen Geschäfte erster Instanz vom Landrate, bzw. Kreisausschusse mindestens ebenso, wahrscheinlich besser erledigt werden, die Dezentralisation vom Bezirke auf den Kreis würde also auch in dieser Hinsicht einen Fortschritt bedeuten. Ebenso sei eine Dezentralisation von den Ministerien an die Oberpräsidenten von Vorteil. Die Staatsraison erfordere in Preußen nicht mehr eine straffe bureaukratische Zentralisation der Verwaltung, die preußische Verwaltung sei für einen Staat von der Größe Preußens mehr als genug einheitlich, statt einer weiteren Uniformierung bedürfe die Verwaltung, um ihren Aufgaben gerecht zu werden, vielmehr besserer Anpassung an die Eigenart von Land und Leuten. Da dies besser von Königsberg, Breslau usw. geschehen könne, als von Berlin, sei eine weitere Dezentralisation von den Ministern an die Oberpräsidenten notwendig. Aus diesen

Gründen fordert Freiherr von Zedlitz als Regel — d. h. mit denjenigen Ausnahmen, welche durch die besondere Natur oder eine besondere über Provinz und Kreis hinausgehende Bedeutung mancher Verwaltungsangelegenheiten bedingt sind — die Konzentration der ganzen staatlichen Verwaltung erster Instanz in den Kreisbehörden, derjenigen zweiter Instanz in den Provinzialbehörden; die Bezirksinstanz sei dagegen aufzuheben, und zwar sukzessive, vorderhand hätte dem Regierungspräsidenten die Landespolizei und die Aufsicht über die staatliche und die Kommunalverwaltung der Kreise, eventuell auch die Verwaltung der Domänen und Forsten, schiffbaren Gewässer, Strafanstalten usw. zu verbleiben. Eine weitere Dezentralisation vom Kreise auf die Gemeinden fordert von Zedlitz nicht, dagegen meint er, daß das Landratsamt nach Durchführung der Reform wieder zu einer Lebensstellung werden müßte, der Landrat sollte zwar Berufsbeamter bleiben, aber es sollte ihm die Möglichkeit geboten werden, ohne sich in Rang und Gehalt gegenüber denjenigen zu verschlechtern, welche in höhere Stellen der Verwaltung aufrücken, im Landratsamte bis an sein Lebensende zu verbleiben. Auf diese Weise würde der Landrat dem früheren, alteingesessenen Landrat an praktischer Erfahrung und Tüchtigkeit, sowie an dem Zusammenhange mit dem Kreise und seinen Interessen nicht allzusehr nachstehen, ihn aber an wissenschaftlicher Vorbildung und formeller Schulung, öfters auch an staatlichem Bewußtsein übertreffen. Sodann müßte der Landrat einen höheren Verwaltungsbeamten (einen Assessor) zur Aushilfe erhalten, dieser sollte sein Vertreter und zugleich Bureauchef für sämtliche landrätliche Bureaus sein. Solch ein Assessor würde den Landrat vom kleinen Bureaudienste entlasten und hätte die beste Gelegenheit, sich zum tüchtigen Verwaltungsbeamten auszubilden. Subalterne Beamten wären von diesem neu zu schaffenden Posten unbedingt auszuschließen, da das Subalterne „naturgemäß in der Schreibstube wurzle und von einer Vermehrung der Subalternstellen statt der dringlichen Verminderung des Schreibwerks nur eine weitere Vermehrung desselben zu erwarten sei“. Freiherr von Zedlitz verhehlt sich nicht, daß die Reform einen großen Widerstand finden werde, zum Teile bei den politischen Parteien, die, wie das Zentrum und die Liberalen, eine Zunahme des Ansehens des Landrats fürchten, ins-

besondere aber in der Bureaukratie, welche vom Unterstaatssekretär und Ministerialdirektor, von den Regierungspräsidenten und Regierungsräten herab bis zu Subalternbeamten viel von ihrem Einflusse verlieren würde, er glaubt aber, daß das Widerstreben eines großen Teiles der Bureaukratie geradezu den Beweis liefert, daß die völlige Durchführung der Dezentralisation das richtige Mittel ist, die preußische Verwaltung wieder auf die Höhe der Leistungsfähigkeit zu bringen.

Ebenso, wie Freiherr von Zedlitz, sucht auch Regierungsrat Dr. Lotz das Wesen der Verwaltungsreform in der weitestgehenden Dezentralisation unter möglichst weiter Ausschaltung der Regierungen, die sich überlebt hätten. Der Grundsatz, den sich die Reichsverfassung zur Richtschnur genommen hat, nur da Einheitlichkeit zu statuieren, wo sie zur Erhaltung des ganzen, seiner Machtentfaltung und wirtschaftlichen Entwicklung unerläßlich ist, müsse auch in der Staatsverwaltung und Staatsleitung zur Anerkennung kommen. Damit die Ministerien, die man „heute als Wasserköpfe schlimmster Art bezeichnet hat", entlastet und ihrer ursprünglichen und eigensten Bestimmung, der Gesetzgebung und der obersten Leitung und Beaufsichtigung der Verwaltung, zurückgegeben werden, sollen überall da, wo nach dem bestehenden Rechte ministerielle Genehmigung erforderlich oder die instanzmäßige Entscheidung eines Ministers vorgesehen ist, an die Stelle der Minister die Oberpräsidenten treten, den Ministerien wären nur solche Verwaltungszweige zu belassen, welche überwiegend technischer Natur und nicht ausgehnt genug sind, um den Provinzämtern genügende Erfahrung und genügenden Überblick zu geben, wie etwa die Verwaltung der Strafanstalten, gewisse in der Entwicklung begriffene Zweige des gewerblichen Unterrichtswesens, die Universitätsangelegenheiten usw. Durch diese Dezentralisation würde die Stellung des Oberpräsidenten wesentlich gehoben, er wäre eine Art Provinzialminister und sollte deswegen den Titel Statthalter führen. Zweitens wäre eine Dezentralisation von der Regierung an den Landrat durchzuführen, der Landrat sollte grundsätzlich alle Angelegenheiten selbständig erledigen, welche ihrer inneren Bedeutung und ihrer örtlichen Beziehung nach über den Kreis nicht hinauswirken und in denen naturgemäß die höhere Entscheidung sich auf den Bericht des Landrates und seine Vor-

schläge stützen muß. Den Regierungspräsidenten hätten — mit Ausnahme der dem Landrate überwiesenen Kompetenzen — nur die Landeshoheitssachen, die Landespolizei, die Kommunalaufsicht, die Gewerbepolizei, sowie die Funktionen der höheren Verwaltungsbehörde auf dem Gebiete der Sozialgesetzgebung des Reiches zu verbleiben, die übrigen Geschäftszweige der Regierungen wären, um den Statthalter nicht zu überlasten, auf neu zu errichtende Provinzialämter zu übertragen. Außer den schon bestehenden Provinzialbehörden (Provinzialrat, Provinzialschulkollegium, Oberzolldirektion, Medizinalkollegium, Strombaudirektion usw.) wären acht neue Provinzialämter zu errichten, und zwar: 1. der Oberschulrat für die nicht auf die Kreisschulbehörde übertragenen Schulangelegenheiten der Regierungsschulabteilung; 2. das Finanzkollegium für die Verwaltung der direkten Steuern; 3. das Domänen- und Forstamt; 4. das Landeskulturamt, auf welches einerseits die Zuständigkeit des Regierungspräsidenten in landwirtschaftlichen, wasserpolizeilichen, Deich- und Fischereiangelegenheiten und in Landesmeliorationen, anderseits die Kompetenzen der Generalkommissionen übergehen sollten; 5. die Baudirektion zur Bearbeitung und Leitung der staatlichen Bauangelegenheiten und zur Beaufsichtigung der ärarischen Gebäude; 6. ein Kuratorium für Strafanstalten und Gefängnisse; 7. ein Gewerbeschulkuratorium für die Oberleitung des gewerblichen Unterrichts; 8. das Fabriksaufsichtsamt für die Gewerbeinspektion. Im allgemeinen wären damit die Provinzialbehörden nach dem Muster der Zentralbehörden organisiert, jedes Ministerium hätte seine eigenen Organe, und wir fügen hinzu, daß Lotz diese Spezialisierung der Ämter auch in der Kreisinstanz durchführt. An der Spitze aller Kreisämter stünde der Landrat, an der Spitze der Provinzialämter der Statthalter, der sich naturgemäß nur auf die Oberleitung beschränken müßte. Daß dies zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltung nicht genügen würde, und Reibungen und Schreibereien zwischen den einzelnen Ämtern an der Tagesordnung wären, hat Dr. Lotz nicht berücksichtigt.

Den Vorschlägen Dr. Lotzs schließt sich Geheimer Oberfinanzrat Schwarz eng an; er geht von der Voraussetzung aus, daß Preußen viel zu viel Instanzen hat, und die Regierungsbezirke

vielfach zu klein sind, um eine hinreichende Entlastung der Zentralinstanz zu gestatten und fordert 1. eine weitere Stärkung der Kreisinstanz unter Vergrößerung einzelner zu kleiner Kreise; 2. die Aufhebung der Regierungsinstanz und Verlegung des Schwerpunktes der Provinzialverwaltung in die Provinzialhauptstadt, nötigenfalls unter Beibehaltung von Bezirksinspektoren für einzelne Verwaltungszweige; 3. Schaffung einer größeren Zahl von Spezialbehörden in der Provinz unter gleichzeitiger Entlastung der Zentralinstanz, jedoch unter der Oberleitung des Oberpräsidenten. Da Schwarz zugibt, daß einige preußische Provinzen viel zu große Verwaltungsgebiete sind (er berechnet, daß im Jahre 1900 auf eine Grafschaft in England durchschnittlich 2330 km^2 und 293.000 Einwohner entfielen, in Frankreich auf ein Departement 6220 km^2 und 400.000 Einwohner, in Italien auf eine Provinz 4150 km^2 und 471.000 Einwohner, in Belgien auf eine Provinz 3270 km^2 und 744.000 Einwohner, in Bayern auf einen Regierungsbezirk 9480 km^2 und 772.000 Einwohner usw.), fordert er endlich die Teilung derjenigen Provinzen, in denen dies im Interesse der Provinzialverwaltung unvermeidlich sei, jedenfalls müsse aber der kommunale Provinzialverband gleichzeitig auch geteilt werden.

In Bezug auf die Notwendigkeit der Dezentralisation derselben, im übrigen aber erheblich anderer Ansicht, als die vorgenannten Autoren, sind die Regierungspräsidenten von Arnstedt, Graf Hue und Graf Keyserlingk. Von Arnstedt wendet sich entschieden gegen die Errichtung neuer Behörden, und gegen die Verlegung des Schwerpunktes der Provinzialverwaltung aus der Bezirksinstanz in die Provinzialinstanz. Die Errichtung neuer Behörden kompliziere die Verwaltung, überdies würde die Errichtung besonderer Domänen- und Forstämter der Fiskalität solcher Behörden andere Interessen opfern, und die Errichtung besonderer Provinzialdirektionen für die direkten Steuern sei schon deswegen unangebracht, weil die Steuerveranlagung und die Kommunalaufsicht bei einer Behörde vereinigt bleiben müssen, auch gewinne die Steuerveranlagung an Zuverlässigkeit, je näher die Instanz, welche die Höhe der Steuer festzusetzen oder im Reklamationswege nachzuprüfen hat, dem einzelnen Steuerpflichtigen stehe. Die Aufhebung der Bezirksinstanz sei unmöglich, da der Geschäftsbelastung, wie sie in den Lotzschen Vorschlägen den

Statthaltern zugemutet werde, selbst ein „Übermensch“ schwerlich gewachsen sein würde. „Aus eigener Erfahrung habe ich in meiner Dienststellung als Oberpräsidialrat kennen gelernt, wie schwer es hält, sich für den Umfang einer größeren Provinz die nötigen Personen- und Ortskenntnisse zu erwerben, obwohl ich im südlichen Teile der Provinz 13 Jahre Landrat gewesen war und im nördlichen Teile mit Grundbesitz angesessen bin. Wie leicht ist es mir dagegen gewesen, in den räumlich enger begrenzten beiden Regierungsbezirken mich zurechtzufinden, welche ich demnächst zu verwalten hatte.“ Der mündliche Verkehr zwischen dem Publikum und der Behörde ist von hohem Werte, er trägt wesentlich zur Beschleunigung der Geschäfte bei, befestigt das Vertrauen des Publikums zur Behörde, daher sind die näheren Regierungsbezirke viel wichtiger, als die weiteren Provinzialbehörden. Je näher die entscheidende Instanz den tatsächlichen Verhältnissen stehe, desto sachgemäßer und zutreffender werden auch die Entscheidungen meist ausfallen. Bei der Vereinigung der Hauptzweige der inneren Verwaltung in der Provinzialhauptstadt, würde es bei der Größe der meisten preußischen Provinzen auch dem fähigsten und geschäftsgewandtesten Statthalter unmöglich sein, die Fäden einer so weit verzweigten Verwaltung in der Hand zu halten. Daher müsse die Bezirksinstanz beibehalten werden und die Verwaltungsreform in der zweckmäßigeren Verteilung der einzelnen Geschäftszweige auf die bereits bestehenden Behörden gesucht werden. In dieser Beziehung sollten vor allem den Oberpräsidenten die Geschäfte, die ihnen seit 1872 nur deshalb zugewiesen wurden, weil die Staatsregierung lange Zeit die Beseitigung der Bezirksinstanz in Aussicht genommen hat, wieder abgenommen, und den Bezirksregierungen zugewiesen werden. Damit wäre im wesentlichen den Oberpräsidenten die Stellung wiedergegeben, die sie vor 1872 innehatten. Zweitens wäre eine durchgreifende Dezentralisation nach dem Grundsatze durchzuführen, daß überall da, wo die Unterbehörde eine ebenso zutreffende und sachgemäße Entscheidung, wie die Oberinstanz zu treffen imstande sei, diese Entscheidung ihr künftig auch zu übertragen sei. Dies treffe bei allen Sachen zu, zu deren Beurteilung es einer besonderen technischen Kenntnis, die nur bei der vorgesetzten Instanz vorausgesetzt werden kann, nicht bedarf, und in denen

die Oberinstanz bei ihren Entscheidungen an die tatsächlichen Feststellungen der Unterinstanz in der Hauptsache gebunden ist, mithin lediglich nach dem Inhalte ihrer Berichte entscheidet. Trotz des heftigen Sträubens der Geheimräte in den Ministerien gegen die Kürzung ihres Wirkungskreises müsse durchaus, soll die Reform den erwarteten Erfolg haben, „bei dieser vorzugsweise der Vaterschaft der Bureaukratie bezichtigten Beamtenkategorie“ mit der Dezentralisation der Geschäfte der Anfang gemacht werden, da ja bereits 1902 die Zahl der Journalnummern in einzelnen Ministerien auf über 100.000 angeschwollen ist. Neben der Dezentralisation müsse eine angemessene Beschränkung der Rechtsmittel eintreten, bei Angelegenheiten von geringerer Bedeutung sollte prinzipiell eine einzige Beschwerdeinstanz genügen. Soll der Regierungspräsident imstande sein, wieder die persönliche Verantwortung für die Bezirksverwaltung in vollem Umfange zu übernehmen, dann müsse vor allem ein großer Teil seiner Kompetenzen auf den Landrat, bzw. Kreisausschuß übertragen werden, die hieraus für die Kreisinstanz in der Theorie resultierende Belastung könne von ihr aus den von Zedlitz angeführten Gründen ganz wohl getragen werden. Überdies müßten aber, um die Bezirksinstanz zu entlasten, ihr noch ganze Geschäftszweige abgenommen und auf andere bestehende Behörden übertragen werden. So wären die äußeren Volksschulangelegenheiten (Beschlußfassung über Schulbauten, Errichtung neuer Lehrerstellen usw.), bei deren Bearbeitung es auf genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse ankommt, an den Kreisausschuß und an den Landrat zu übertragen, dagegen wären die inneren Schulangelegenheiten (Schulaufsicht, Unterrichtsbetrieb, Anstellung und Disziplin der Volksschullehrer usw.) den Provinzialschulkollegien zu überweisen. Sämtliche landwirtschaftliche Angelegenheiten und die Landesmeliorationen, soweit sie bisher vom Regierungspräsidenten ressortieren, wären auf die über landwirtschaftliche Verhältnisse gut unterrichteten Generalkommissionen zu übertragen. Die Bearbeitung des Deichwesens und derjenigen Landesmeliorationen, die sich auf das Gebiet von regulierten Strömen beziehen, sowie die Fischereiangelegenheiten und die Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Flußläufe wären endlich vom Regierungspräsidenten, um viele Reibungen und Kosten zu vermeiden, auf die Strombauverwaltungen zu über-

tragen; diese Behörden wären gleichzeitig aus ihrer Unterstellung unter den betreffenden Oberpräsidenten zu befreien und als selbständige Behörde zu organisieren, allerdings müßten zur billigen Ausgleichnug der beteiligten Interessen der Landwirtschaft, Industrie usw. bei diesen Behörden besondere Kommissionen unter Beteiligung der Interessenten gebildet werden.

Ebenso, wie Wölbling, hält auch Regierungspräsident Graf Hue de Grais die restlose Beseitigung zweier von den vier zwischen Gemeinde und Ministerium bestehenden Instanzen für unumgänglich notwendig, in Betreff der Frage, welche Instanzen aufzuheben wären, ist jedoch Hue der gerade entgegengesetzten Ansicht. In den 70er Jahren hat Hue die Aufhebung der Regierungsinstanz verfochten, da er sich aber in der Praxis von der Undruchführbarkeit dieses Vorschlages überzeugt hat, da ja der Sprengel der Provinzialbehörden zur Bewältigung der ihnen zuwachsenden Aufgaben viel zu groß wäre, erklärt er sich für die gänzliche Aufhebung des Oberpräsidenten und der Provinzialräte und für die Übertragung ihrer Agenden an die Regierungsinstanz, nur für Strombauten wären besondere Strombaudirektionen mit Wasserstraßenbeiräten beizubehalten. Damit der Regierungspräsident der durchaus notwendigen engen Fühlung mit der Kommunalverwaltung der Provinzen nicht entbehre, müßten die Provinzialkommunalverbände in Bezirkskommunalverbände aufgelöst werden. Auch die Amtsvorsteher in den östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein, die Distrikskommissäre in Posen, die Amtsmänner in Westfalen und die Landbürgermeister in der Rheinprovinz müßten sukzessive aufgehoben werden; so verschieden auch sonst ihr Wirkungskreis ist, stimmen sie doch darin überein, daß sie als Ortspolizeibehörde Zwischenbehörden zwischen Landrat und Gemeinde sind, und den Instanzenzug um ein Glied vermehren. Durch das Bestehen dieser Behörden werden die Geschäfte vermehrt, der Geschäftsgang wird weitläufiger und langsamer, da gewöhnlich Anfragen, die der Landrat unmittelbar an den Gemeindevorsteher richtet, am andern Tage beantwortet zurückkommen, gehen sie durch den Amtsvorsteber oder Amtmann, so vergeht darüber eine Woche. Auch die Kosten der Verwaltung werden durch diese Zwischenbehörden wesentlich erhöht. Die Verwaltungskosten der 7260 Amtsvorsteher, Amtsmänner usw. sind jährlich

auf zirka 22,000.000 Mark zu veranschlagen. Nach Aufhebung dieser Behörden müßte, da ja ihre Agenden zwischen Landrat und Gemeinde aufzuteilen wären, das landrätliche Personal wohl verstärkt werden, doch würden hiezu etwa 4,000.000 Mark genügen, so daß die Reinersparnis etwa 18,000.000 Mark betragen würde. Überdies sei zu beachten, daß dort, wo diese Ämter nicht ehrenamtlich geführt werden, sie wegen der mäßigen Vergütung von subalternen Beamten bekleidet werden; solche Beamte bieten aber keine genügende Gewähr für die unbedingte Selbständigkeit und Unbefangenheit des Urteils. Diese Eigenschaften sind aber gerade für solche Behörden, die in unmittelbare Berührung mit der Bevölkerung treten, von besonderer Bedeutung. „Hier ist das Auge und das Ohr der gesamten Verwaltung, hier vermag eine getrübte Anschauung, ein befangenes Urteil der Verwaltung bis in die höchsten Spitzen hinauf eine falsche Richtung zu geben." Selbst dort, wo diese Stellen ehrenamtlich versehen werden, ist der subalterne Einfluß nicht immer fernzuhalten, da der Ehrenbeamte sich wegen anderweitiger Geschäfte oder geringerer Geschäftsgewandtheit vielfach auf die Zuhilfenahme von Schreibern angewiesen sieht. Ebenso wie in Hessen-Nassau und Hannover, könne auch in den übrigen Provinzen die Ortspolizei von Gemeindevorstehern und vom Landrat geführt werden, die Stellung der Gemeindevorsteher würde dadurch gehoben und für die besseren Elemente begehrenswerter, und auch der Landrat würde durch die unmittelbare Berührung mit den Gemeinden nur gewinnen. Endlich wäre es von großem Werte, daß die Ortspolizei im Orte selbst verwaltet wird. Hervorzuheben ist, daß auch Hue eine weitgehende Dezentralisation für möglich und notwendig hält, allerdings glaubt er nicht, daß mit der Dezentralisation allein Wunder gewirkt werden können. Mit der Dezentralisation müsse eine Beschränkung der Rechtsmittel Hand in Hand gehen, im allgemeinen genüge, soweit es sich um die Beurteilung tatsächlicher Verhältnisse handelt, eine einmalige Beschwerdeinstanz. Werden Rechtsbestimmungen verletzt, so müsse weiter als gemeinsame oberste Instanz das Oberverwaltungsgericht eintreten. Bleiben allgemeine Verwaltungsgrundsätze unbeachtet, dann könne die endgültige Entscheidung der Zentralbehörde nicht umgangen werden, wenn es sich um Sachen handelt, deren einheitliche Verwaltung im Staatsgebiete notwendig

ist. Bei Verwirklichung dieser Grundsätze würde die Entscheidung über Rechtsmittel regelmäßig in der Bezirksinstanz ihren Abschluß finden.

Regierungspräsident Graf Keyserlingk stellt bei seinen Vorschlägen den Gesichtspunkt der Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltung in den Vordergrund. Die moderne Arbeitsteilung und Differenzierung des Erwerbslebens, auf der unser Fortschritt beruhe, sei in stetiger Zunahme begriffen. Die vermehrten Aufgaben der Verwaltung haben eine zunehmende Vermehrung der Beamtenschaft, der Arbeitsteilung, der Ausbildung von Spezialisten in ihr zur Folge, desto mehr sei auf der andern Seite eine straffe Zusammenfassung der Organisation geboten, damit die auseinanderstrebenden Kräfte nicht die Oberhand gewinnen. Wenn je, so müsse jetzt die Organisation der Staatsverwaltung derartig gestaltet werden, daß ihr gesamtes Wirken an bestimmten Stellen übersichtlich bleibt, daß die Räder des Triebwerkes alle ineinander greifen, um eine sichere, rasche, aber einheitliche Abwicklung der Arbeit zu gewährleisten. Da die Ministerien bis in die neueste Zeit zur Zentralisation neigten und viele Ministerialräte sich die Entscheidung in Kleinigkeiten vorbehalten und eine in das Detail gehende Kontrolle ausüben, sei die Anzahl der Ministerialbeamten so angeschwollen, daß eine einheitliche Leitung des Ministeriums durch den Minister zur Unmöglichkeit wird. Deswegen müsse mit der Dezentralisation bei den Ministerien angefangen werden. Aus demselben Grunde wäre auch die Bezirksregierung zu entlasten, namentlich sollten die äußeren Schulsachen und auch gewisse innere Schulangelegenheiten den Kreisausschüssen übertragen werden. Dagegen sei eine Entlastung des Landrates nach unten ausgeschlossen, weder die Amtspflichten der Gendarmen, noch die der Gemeindevorsteher und die der Amtsvorsteher, könnten noch eine Steigerung ertragen. Sodann müsse mit dem Unfug aufgeräumt werden, daß wegen ganz geringfügiger Sachen der ganze Verwaltungsapparat vom Amts- oder Gemeindevorsteher bis zum Minister oder Oberverwaltungsgericht in Bewegung gesetzt werden kann. So lasse sich z. B. jede wegepolizeiliche Verfügung durch Einspruch beim Amtsvorstande und durch Klage beim Kreisausschusse, Bezirksausschusse und Oberverwaltungsgericht fast endlos anfechten, die endgültige Entscheidung erfolge

dann keinesfalls vor Jahresfrist, häufig aber nach viel längerer Zeit. Deswegen sei — der Verfasser dürfte hier wohl das von der Reichsversicherungsordnung in § 1693 gegebene Beispiel vor Augen gehabt haben — die Ausgestaltung des Provinzialrates zum Provinzialverwaltungsgericht notwendig, dieses hätte als Revisionsgericht (mit der Besetzung von gelehrten Richtern) an Stelle des Oberverwaltungsgerichtes in den ihm gesetzlich oder durch Beschluß des Oberverwaltungsgerichts zu überweisenden Sachen zu entscheiden. Bei neuen Verwaltungsgesetzen wäre es zweckmäßig, das höchste Verwaltungsgericht mit der Entscheidung aller Streitfragen eine Reihe von Jahren zu betrauen. Hat sich aber das Gesetz eingelebt und hat das Oberverwaltungsgericht die Auslegungsgrundsätze festgelegt, so sollte die endgültige Entscheidung auf die Provinzialinstanz übertragen werden. Eine ähnliche Dezentralisation wäre in Rechnungssachen dringend geboten. Mit aller Entschiedenheit müßten alle Vorschläge, die Regierungen in Spezialbehörden aufzulösen, bekämpft werden. Die Errichtung von Fachbehörden ist den verschiedenen Berufsgruppen erwünscht, weil sie davon eine wirksamere Unterstützung ihrer Interessen erhoffen, ebenso fordern sie die Fachbeamten, die die im Gesamtinteresse notwendige Unterordnung unter die allgemeine Verwaltung sehr lästig empfinden. Mit den Staatsinteressen, die die Ausgleichung der Interessen der verschiedenen Berufsstände erfordern, sind solche Bestrebungen nicht zu vereinen. Deswegen sollten auch die Generalkommissionen, nachdem die Gründe, die ihre seinerzeitige Bildung verursacht haben, fortgefallen seien, wieder aufgelöst und ihre Kompetenzen zum Teile den Regierungen, zum Teile den ordentlichen Gerichten übertragen werden. Ebenso energisch sei dem Vorschlage entgegenzutreten, dem Landrat die Steuerverwaltung zu nehmen, er würde dadurch die Gelegenheit verlieren, die finanziellen Verhältnisse seines Kreises genau kennen zu lernen und damit eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der kommunalen Steuerkraft und der Möglichkeit zur wirtschaftlichen Förderung des Kreises verlieren. Überdies sei er derjenige Beamte, welcher die finanzielle Leistungsfähigkeit der Besteuerten am besten beurteilen kann. Nur dort, wo dies wegen des großstädtischen Charakters der Bevölkerung nicht zutrifft, werde der Steuertechniker besser als der Landrat arbeiten können. Schwierig sei

für den Landrat bloß die Prüfung der großen Vermögensverwaltungen, dazu seien geschulte Sachverständige notwendig, über diese könne nur die Regierung verfügen. Um die Einheit der Verwaltung zu fördern, sollten endlich die technischen Kreisbeamten in engere Verbindung mit dem Landratsamte treten, vor allem wären aber die meisten Kompetenzen des Oberpräsidenten an den Regierungspräsidenten zu übertragen, der Wirkungskreis des Oberpräsidenten sollte wieder derselbe sein, wie er unmittelbar auf Grund der Kabinettsordre vom Jahre 1808 und der Instruktion vom Jahre 1825 gewesen ist.

Obige Ausführungen dürften es dem Leser ermöglichen, sich ein Urteil über den Hauptsitz des Übels, an dem die preußische Verwaltung leidet, zu bilden, es geht aber auch aus ihnen klar hervor, wie schwer die Heilung des Übels ist. Die Regierung hat seinerzeit in Westfalen und den Rheinlanden mit der französischen Gesetzgebung auch die Samtgemeinden übernommen, hat sodann aus politischen Gründen in Posen, in den übrigen östlichen Provinzen und in Schleswig-Holstein polizeiliche Zwischenbehörden zwischen den Gemeinden und dem Landrate geschaffen. So angezeigt die Beseitigung dieser Zwischengebilde sein mag, so schwer ist sie durchzuführen; zurzeit kann die Regierung schon mit Rücksicht auf die konservative Partei an die Auflassung der Amtsbezirke nicht denken. Die Oberpräsidenten wurden 1815 hauptsächlich auch aus politischen Gründen geschaffen, man wollte ein angesehenes Organ zur Überwachung der in Aussicht genommenen ersten Stufe der Nationalvertretung, der Provinzialstände, zur Verfügung haben. Trotzdem die damals den Oberpräsidenten verliehenen Amtsbefugnisse nicht groß waren, wurde schon in jener Zeit die Zweiteilung der Provinzialbehörde in Regierung und Oberpräsident als störend empfunden. So urteilt bereits im Jahre 1820 Fr. von Raumer, daß der Oberpräsident keine vollständige Übersicht der Geschäfte haben kann, „ihm bleibe also nur das Recht anzufragen und einzureden, gewöhnlich zu einer in der Tat bloß unnützen Mehrung der Arbeit“. In den 50er Jahren nennt von Wollzogen die Oberpräsidenten „eine nur wenig wirkende Mittelinstanz zwischen Regierung und Ministerium, die nicht selten der Vielregiererei und Geschäftsweitläufigkeit Vorschub leistet und zugleich zur Schwächung des Ansehens und des Einflusses des

Regierungspräsidenten beigetragen hat". Ein so gründlicher Kenner der preußischen Verwaltung, wie Rudolf Gneist, meinte in den 70er Jahren, es gehöre keine Prophetengabe dazu, um vorauszusagen, daß das 19. Jahrhundert nicht zu Ende gehen werde, ohne daß eine der beiden Instanzen, der Regierungspräsident oder der Oberpräsident beseitigt würde. Der Anschauung, daß dem Dualismus in der Provinzialinstanz ein Ende bereitet werden müsse, war in den 70er Jahren auch die Regierung, sie beschloß damals die sukzessive Aufhebung der Bezirksregierungen (vgl. Anlage A zum Entwurfe der Provinzialordnung vom 22. Jänner 1875, Drucksachen des Abgeordnetenhauses, Nr. 14) und die Übertragung deren Befugnisse an die Oberpräsidenten, die an und für sich wegen ihrer engen Fühlung mit der damals ausgestalteten Kommunalverwaltung der Provinzen ein viel geeigneteres Organ der Verwaltung waren als die Regierungspräsidenten. Je mehr Kompetenzen aber dem Oberpräsidenten zugesprochen wurden, je wichtiger die Provinz für die Verwaltung wurde, desto häufiger mußten die Reibungen mit dem Regierungspräsidenten werden, desto weniger einheitlich mußte die Verwaltung werden. Als 1908 die Staatsregierung an die gründliche Reform der Verwaltung schritt, ergab sich, daß an die in den 70er Jahren in Aussicht genommene Aufhebung der Bezirksregierungen nicht gedacht werden könne, nachdem (nach den Mitteilungen des Ministers von Dallwitz in der XI. Kommission des Herrenhauses) „in den sämtlichen Berichten der Oberpräsidenten vor einer Erweiterung der Kompetenzen der Oberpräsidenten gewarnt, vielmehr angeregt wurde, die Oberpräsidien im Sinne der Reform des Jahres 1808 von der eigentlichen direkten Verwaltung zu befreien". Wenn man bedenkt, wie stark in jeder Behörde der Trieb nach Machtzuwachs ist und wie schwer es ihr fällt, zu gestehen, daß sie einer neuen bedeutungsvollen Aufgabe nicht gewachsen wäre, so ist damit in der Tat der Beweis erbracht, daß die preußischen Provinzen viel zu groß sind, als daß sie von einem Oberpräsidenten wirklich verwaltet werden könnten. Dementsprechend hält es die preußische Regierung für entsprechender, „um der vielangefochtenen Instanzenhäufung und etwaigem Nebeneinanderregieren des Oberpräsidenten und des Regierungspräsidenten entgegenzuwirken, den Oberpräsidenten wieder als entscheidende Instanz soweit möglich, auszuschalten

und sein Amt seiner geschichtlichen Entwicklung gemäß zu der Stellung einer hauptsächlich nur an der Oberleitung mitwirkenden Aufsichtsbehörde zurückzuführen, die Exekutive aber für die nicht über den Bereich des einzelnen Regierungsbezirkes hinausgreifenden Aufgaben wieder möglichst einheitlich der Bezirksinstanz zuzuweisen". Der viel durchgreifenderen Lösung des Problems durch totale Beseitigung der Oberpräsidien, stimmte die Regierung nicht zu, „da der Oberpräsident, auch abgesehen von politischen und repräsentativen Gründen, schon zum Zwecke der Aufrechterhaltung einheitlicher und dauernder Geschäftsbeziehungen zur provinziellen Selbstverwaltung nicht entbehrt werden kann". In der Tat könnten die Oberpräsidien nur dann aufgehoben werden, wenn man sich entschließt, die Kommunalverbände der Provinzen in Kommunalverbände der Regierungsbezirke zu zerschlagen. Daß die Regierung vor einem so radikalen Mittel zurückscheute, ist begreiflich, ob aber eine solche Radikalkur sich in Zukunft wird vermeiden lassen, ist eine andere Frage. Die Diskrepanz, die dadurch entsteht, daß der Oberpräsident, der mit der kommunalen Verwaltung der Provinzen enge Fühlung hat, in der Staatsverwaltung ganz zurücktritt, während der Regierungspräsident, der der eigentliche Träger der provinziellen Staatsverwaltung ist, mit der Kommunalverwaltung der Provinz keine engeren Berührungspunkte hat, ist mehr als ein Schönheitsfehler, wenn man bedenkt, daß gegenwärtig ein Fortschritt in der staatlichen Verwaltung ohne enge Mitarbeit mit der Selbstverwaltung kaum mehr möglich ist. In den letzten 25 Jahren hat die preußische Verwaltung große neue Aufgaben fast nur mit Hilfe der Selbstverwaltung durchführen können, so daß der Schluß gerechtfertigt ist, daß auch in Zukunft die Selbstverwaltung immer größere Bedeutung erlangen wird. Daß damit die erwähnte Diskrepanz sich immer mehr fühlbar machen muß, liegt auf der Hand.

Wenngleich also die Regierung eine radikale Änderung des Grundaufbaues der Verwaltungsstafel zur Zeit ablehnt, so hat sie doch eine Reihe von Reformen teils durchgeführt, teils eingeleitet, die auf eine bessere Verteilung der Geschäfte unter die bestehenden Behörden, auf eine Dezentralisation der Verwaltung und auf die Abkürzung der Instanzenzüge abzielen. So wurde, um die Einheitlichkeit der Landesmeliorations-

verwaltung zu ermöglichen und die schädlichen Reibungen zwischen Oberpräsident und Regierungspräsident auf diesem wichtigen Gebiete zu beseitigen, durch den A-Erlaß vom 5. Februar 1912, betreffend die meliorationstechnischen Regierungs- und Bauräte, das Meliorationsbauwesen völlig bei den Regierungen konzentriert und diese Behörden zugleich für eine wirksamere Tätigkeit auf diesem Gebiete wesentlich besser ausgestattet. Durch die neue Hinterlegungsordnung vom 21. April 1913 wurden die Regierungen von den Hinterlegungsgeschäften befreit, die ihrem sonstigen Geschäftskreise fernelagen und zweckmäßiger, wie für das Publikum bequemer, von den Gerichten erledigt werden können. Im Jänner 1914 wurde im Herrenhause der Gesetzentwurf, betreffend die Bearbeitung der Auseinandersetzungsangelegenheiten in den Provinzen Ost- und Westpreußen und Posen, eingebracht. In diesem Entwurfe wird vorgeschlagen, in diesen drei Provinzen die Generalkommissionen, da sie dort ihre Aufgaben nahezu beendet haben, aufzuheben und ihre Geschäfte, soweit sie nicht den ordentlichen Gerichten zu überweisen sind, auf die Regierungen und Bezirksausschüsse zu übertragen, wobei das Amt der Spezialkommissäre, die bisher nur Organe der Generalkommission waren, zu einer selbständigen, der Regierung unterstellten örtlichen Instanz ausgebaut wird. Dadurch soll nicht nur eine überflüssig gewordene Behörde beseitigt werden, gleichzeitig soll bei jeder Regierung in den drei Provinzen mindestens ein höherer Beamter, der das Amt eines Spezialkommissärs verwaltet hat, angestellt werden; auf diese Weise wird jede Regierung einen genauen Kenner der landwirtschaftlichen Verhältnisse erhalten, was auch ihren sonstigen Arbeiten zugute kommen wird.

Über die von der Regierung eingeleiteten Maßnahmen zur Abkürzung des Instanzenzuges sprechen wir im Abschnitte über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Auch der Notwendigkeit einer Dezentralisation der Verwaltung hat sich die Regierung nicht verschlossen, in allen Ressorts ist eine große Reihe von früher höheren Stellen vorbehaltenen Geschäften an nachgeordnete Behörden übertragen worden. Die Staatsregierung stellt in der Begründung zur Novelle zum Landesverwaltungsgesetze ausdrücklich fest, „daß durch solche Übertragungen, die u. a. namentlich bei Projektprüfungen und -genehmigungen, in beschränkterem Maße

auch bei der Fondsverwaltung stattgefunden haben, eine Entbürdung der Zentralstellen von zahlreichen minderwichtigen Geschäften erreicht ist, der eine größere Entlastung der nachgeordneten Behörden von entbehrlicher Arbeit und überflüssigem Schreibwerk gegenübersteht". Ebenso habe die Delegation der Befugnis zur Zahlungsanweisung der Lokalkassen an den Regierungen nachgeordnete Amtsstellen, z. B. Landräte, Kreisbaubeamte usw. in erweitertem Umfang und die Beigabe von Kalkulaturbeamten an andere (Oberförster) im Zahlungs- und Rechnungswesen schon eine erhebliche Erleichterung geschaffen. Hervorzuheben ist, daß im Anschlusse an das Gesetz vom 23. März 1912, über die Abnahme und Prüfung von Rechnungen und an den Durchführungserlaß zu diesem Gesetze vom 28. Mai 1912, bei einigen Regierungen probeweise besondere Rechnungsämter eingerichtet wurden, die unter Entlastung der übrigen Regierungsbureaus von diesen zeitraubenden und den laufenden Betrieb störenden Arbeiten, schon während des Rechnungsjahres die Prüfung, Abnahme und Entlastung der Rechnungen vorzubereiten und zu erleichtern haben. Diese Probeversuche sind noch nicht abgeschlossen und die Staatsregierung meint, daß über die Wirkung der Einrichtung ein Urteil noch nicht gefällt werden kann. Die Regierung stellt überhaupt fest, daß die Durchführung der Dezentralisation eine längere Zeit erfordere, „und die Arbeiten daran werden, auch nachdem sie zunächst zu einem gewissen Abschluß gelangt sein werden, darüber hinaus je nach dem aus dem praktischen Betriebe sich ergebenden Bedürfnis auch in Zukunft immer wieder aufgenommen werden müssen".

E. Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wenngleich in der Literatur und in der Presse gelegentlich gegen die preußischen Verwaltungsgerichte mancher Tadel erhoben wird (etwa, daß sie den Standpunkt der Behörden gegenüber dem Publikum zu sehr vertreten und namentlich die Selbstverwaltung gegenüber der Staatsverwaltung zu oft den kürzeren ziehen lassen, oder aber umgekehrt, daß sie oft störend in die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden eingreifen), wenn auch oft bemängelt wird, daß in den Kreisausschüssen die Interessen der Landwirtschaft besser gewahrt werden, als die der Städte, so wird doch allgemein zugegeben, daß sich die Verwaltungsgerichte nicht nur ebenso wie die ordent-

lichen Gerichte, als ein Hort der Gerechtigkeit, sondern noch darüber hinaus als ein Segen für die Verwaltung und den Staat erwiesen haben. Es gibt wohl einige Theoretiker, die von der doktrinären Voraussetzung ausgehend, daß Gerichte nur über Rechtsfragen, nicht aber über Zweckmäßigkeitsfragen entscheiden sollen, eine Rechtsprechung, die nicht nur das Recht, sondern auch die Zweckmäßigkeit zu prüfen hat, als „eine Entweihung des Rechtes" ansehen und demgemäß die Einschränkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Rechtsfragen fordern. Konsequenterweise fordern diese Theoretiker die Aufhebung der Verwaltungsgerichte und die Überweisung der Rechtskontrolle über die Verwaltung an die ordentlichen Gerichte, sie können sich hiebei darauf berufen, daß es in vielen deutschen Staaten keine besonderen Oberverwaltungsgerichte gibt, so daß das Reichsgericht, also ein ordentliches Gericht, deren Funktionen auszuüben hat, ohne daß darunter die Verwaltung zu leiden haben würde. Diese radikale Forderung ist ziemlich vereinzelt, sie wird unter anderen auch von denjenigen bekämpft, die aus der Entstehungsgeschichte der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wissen, daß ihr Zweck nicht bloß Rechtsschutz des Publikums, sondern auch Schutz der Verwaltung vor politischer Beeinflussung ist (vgl. S. 150 und 154). Die prinzipielle Anerkennung, der sich die segensreiche Tätigkeit der Verwaltungsgerichte erfreut, schließt nicht aus, daß in Einzelheiten zahlreiche Reformen gefordert werden. Insbesondere wird hervorgehoben, daß das Verwaltungsstreitverfahren dadurch, daß es allzusehr an den Zivilprozeß sich anlehnt, allzustrenge Formen habe, die vielfach für die Zwecke der Verwaltung nicht passen. Dies hat insbesondere Professor Dr. Zorn in seinen Kritischen Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit (im zweiten Band des Verwaltungsarchivs, Berlin 1894) bezüglich der Bestimmungen über Klage, Parteien, Beweis, Gebundenheit des Richters an den Klageantrag, Rechtskraft und aufschiebende Wirkung des Urteils näher ausgeführt. Der Wirkliche Geheime Oberregierungsrat und Senatspräsident (am Oberverwaltungsgericht) Dr. Schultzenstein, den ein so berufener Mann, wie Professor Dr. Loening, den besten Kenner der preußischen Verwaltung nennt, hebt in seiner Besprechung der Novelle zum Landesverwaltungsgesetz (Nr. 4 der deutschen Juristenzeitung vom Jahre 1914) hervor, daß

der enge Anschluß des preußischen Verwaltungsstreitverfahrens an den Zivilprozeß im Jahre 1883 noch schwer zu vermeiden war, woraus sich die Unzuträglichkeit ergeben mußte, daß der Verwaltungsprozeß zu sehr als Parteiprozeß ausgestaltet wurde. Dagegen gebe die neuere umfangreiche Gesetzgebung für das reichsrechtliche und das außerpreußische und zum Teile auch das ausländische Verwaltungsstreitverfahren, Anlaß und Inhalt genug, um das preußische Verfahren vor den Verwaltungsgerichten von Grund aus zu reformieren. Wenn z. B. schon das sächsische Gesetz vom Jahre 1900 mit gutem Ergebnis eine durchgreifende Scheidung innerhalb des Verwaltungsstreitverfahrens zwischen dem Prozesse in Parteistreitigkeiten und dem auf Anfechtungsklage durchgeführt habe, so sollte man auch in Preußen nicht weiter allein am Parteiprozeß festhalten. Sodann sei der Verwaltungsrichter nicht genug zum Herrn der Sache gemacht, mit der er einmal befaßt ist. Namentlich hindert die Verhandlungsmaxime, wie sie in der Gebundenheit des Richters an den in der Klage und den Rechtsmitteln gestellten Antrag zur Geltung gebracht ist (Unzulässigkeit der reformatio in peius!), ihn oft, dem wahren Sachverhalt und demjenigen, was das beteiligte öffentliche Interesse erheischt, ausreichend Rechnung zu tragen. Andere Gesetzgebungen haben daher mit Recht an dieser Gebundenheit nicht festgehalten, und dies wäre auch für Preußen zu empfehlen. Ebenso bezeichnet Schultzenstein die Aufsicht über die Geschäftsführung der Verwaltungsgerichte für ungenügend, namentlich werden Geschäftsrevisionen unterlassen, infolgedessen sei die Aufsicht über die Verwaltungsgerichte viel geringer, als bei den ordentlichen Gerichten gleicher Art. Von manchen Seiten wird auch die Spaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in das Verwaltungsstreitverfahren und das Beschlußverfahren angefochten, dadurch würden umständliche Zuständigkeitsbestimmungen notwendig, es ergeben sich nachteilige Komplikationen und es sei kein fester Grundsatz, nach dem jene Spaltung durchgeführt wurde, wahrzunehmen. So sei z. B. in Viehseuchensachen durch § 2 des Gesetzes vom 12. März 1881 die Verwaltungsklage ausgeschlossen, bei ansteckenden Krankheiten der Menschen dagegen durch das Gesetz vom 8. August 1895 zugelassen worden, wozu wir hinzufügen, daß dieser Unterschied auch von der neuesten Gesetzgebung

(§ 4 des Gesetzes vom 25. Juli 1911, bzw. § 12 des Gesetzes vom 28. August 1905) wohl wegen des Unterschiedes in der Rapidität und Massenhaftigkeit, mit der die Tierkrankheiten und den Menschen befallende Epidemien sich ausbreiten, aufrecht erhalten wird. Als unzweckmäßig wird auch bezeichnet, daß gegen Polizeiverfügungen wahlweise die Beschwerde im Verwaltungsverfahren oder die Klage im Streitverfahren zugelassen wurde. Wenn demgemäß z. B. von mehreren zur Aufräumung eines Wasserabflusses herangezogenen Anliegern ein Teil Beschwerde, ein anderer Klage erhebt, so sei es nicht ausgeschlossen, daß in derselben Angelegenheit voneinander abweichende Entscheidungen ergehen und ein Teil der Anlieger für verpflichtet, der andere für befreit erklärt wird. Ganz im Gegensatze dazu erklärt Schultzenstein die Beseitigung der Wahlklage gegen Polizeiverfügungen für bedenklich, sie würde den Rechtsschutz gegen solche Verfügungen verringern und übermäßig das Oberverwaltungsgericht belasten; dieses würde überdies selbst in den wichtigsten Fällen Augenscheinsnahmen und Vernehmungen von Zeugen oder Sachverständigen an Ort und Stelle durch eines seiner Mitglieder nicht vornehmen können und wäre bloß auf den unzulänglichen Weg des Ersuchens angewiesen. Wenn allerdings die Frage, ob Beschluß- oder Verwaltungsstreitverfahren, durch Kompromisse zwischen Regierung und parlamentarischen Parteien entschieden werden mußte, waren nicht immer gewisse Unzuträglichkeiten zu vermeiden. Als Beispiel seien die Schulanforderungen angeführt. Nach § 47 des Zuständigkeitsgesetzes vom Jahre 1883 muß bei Neu- und Reparaturbauten von Volksschulen bei Widerspruch eines der zur Tragung der Kosten Verpflichteten die Schulabteilung der Regierung ein motiviertes Bauresolut erlassen, welches von den Parteien durch Klage angefochten werden kann; für diese sind bei Stadtschulen zwei, bei Landschulen drei Instanzen gegeben (Kreisausschuß, Bezirksausschuß, Oberverwaltungsgericht). Wie gewöhnlich, haben sich diese drei Instanzen nicht nur mit der Rechtsfrage, ob und in welchem Umfange den Beteiligten die Baulast obliegt, sondern auch mit der weiteren Frage zu beschäftigen, ob der von der Regierung angeordnete Bau notwendig und zweckmäßig ist, wobei sie gemäß § 49 nur an allgemeine, von der Schulaufsichtsbehörde innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit ge-

troffene Anordnungen gebunden sind. Dieses Gesetz genügte den politischen Parteien, die über die allzugroße Energie der Regierung bei der Ausgestaltung der Volksschulen klagten, nicht; auf ihr Drängen wurde das Schulanforderungsgesetz vom 26. Mai 1887 erlassen. Nach diesem in allen Provinzen, mit Ausnahme Posens, geltenden Gesetze ist die Anforderung neuer oder erhöhter Leistungen für Schulzwecke — mit Ausnahme der bereits geregelten Anforderung für Schulbauten —, wenn die zur Tragung der Kosten Verpflichteten der Anforderung der Regierung widersprechen, im Beschlußverfahren vor dem Kreis-, bzw. Bezirksausschuß, in zweiter und letzter Instanz vor dem Provinzialrat durchzusetzen. Nun machen aber solche Neuanforderungen (z. B. Vermehrung von Schulklassen, Anstellung neuer Lehrkräfte) in der Regel auch Neu- und Erweiterungsbauten notwendig, die Folge ist, daß in solchen Fällen zunächst z. B. die Vermehrung der Klassen im Beschlußverfahren manchmal in zwei Instanzen festgestellt werden muß, und daß erst nach der Rechtskraft dieser Feststellung das Verfahren zur Durchführung des Neubaues, also Bauresolut der Regierung mit eventuell in zwei bis drei Instanzen nachfolgendem Verwaltungsstreitverfahren, beginnen kann. Da bei der Anforderung in letzter Instanz der Provinzialrat, beim Bau das Oberverwaltungsgericht entscheidet, ergibt sich die Möglichkeit divergierender Entscheidungen.

Sehr bemerkenswerte Vorschläge zur Reform des Verwaltungsstreitverfahrens hat Graf Hue de Grais gemacht. Er rechnet die Umständlichkeit des Verfahrens und die Überfülle der Förmlichkeiten zu den Hauptmängeln der preußischen Verwaltung, und meint, daß gegenwärtig die Fragen der Zuständigkeit und des formellen Verfahrens in den Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte einen so breiten Raum einnehmen, daß die Form mehr und mehr die Herrschaft über die Sache gewinnt und während sie nur Mittel zum Zweck sein darf, zum Selbstzweck werde. Dies führe zu einer Verknöcherung der Verwaltung, zur Vergeudung der Kräfte und Mittel, zu einer unverhältnismäßigen Vermehrung der Beamten, und zu einer übergroßen Inanspruchnahme der zur Mitwirkung in der Verwaltung berufenen Laien. Ganz besonders werde dadurch die Selbstverwaltung gehemmt, deren Organe für formelle Fragen wenig Sinn und

Verständnis haben. Um die Anteilnahme der Laien zu ermöglichen, müsse die Verwaltung möglichst einfach und übersichtlich gestaltet werden, wogegen in Preußen die Verwaltungsgesetze und Vorschriften so verfaßt zu werden pflegen, daß sie kaum von den höheren Beamten, geschweige denn von den Laien verstanden und richtig angewendet werden können. Viel wäre schon gewonnen, wenn die Gesetze in ihrer Form dem praktischen Bedürfnis angepaßt würden, wenn insbesondere bei Erlaß neuer Gesetze bestimmt zum Ausdruck gelangen würde, welche von den älteren gesetzlichen Bestimmungen noch gelten, oder noch besser, wenn ältere und in erheblicherem Umfange veraltete Gesetze im Wege der Kodifizierung durch neue ersetzt würden. Dies würde die Arbeit aller Behörden sehr erleichtern und vereinfachen. Da ein wirksamer Rechtsschutz weit weniger durch äußere Formen, als durch die Zuverlässigkeit und Sachkunde der zur Entscheidung berufenen Personen verbürgt werde, wäre es möglich und notwendig, in dem Verfahren vor dem Kreisausschuß und dem Bezirksausschuß das Streitverfahren und das Beschlußverfahren zu einem Verfahren zu verschmelzen, das neue Verfahren hätte sich in der Hauptsache an das jetzige Beschlußverfahren anzuschließen, allerdings wäre behufs Wahrnehmung der Rechte und der Interessen der Beteiligten und behufs vollständiger Aufklärung des Sachverhaltes die mündliche Verhandlung dann obligatorisch zu machen, wenn es die Parteien verlangen, auch hätte, wo Parteien einander gegenüberstehen, ein kontradiktorisches Verfahren einzutreten, etwa wie beides gegenwärtig durch § 21 der Reichsgewerbeordnung (bei der Genehmigung gewerblicher Anlagen) vorgeschrieben ist. In diesem neuen Verfahren wäre sowohl über Rechtsfragen, als über die Frage der Angemessenheit und Zweckmäßigkeit zu verhandeln, nach endgültiger Entscheidung in diesem Verfahren wäre noch die Klage vor dem Oberverwaltungsgericht zuzulassen. Diese hätte sich aber nur auf die Rechtsfrage zu beschränken, wie dies bereits gegenwärtig in Bezug auf Klagen gegen Polizeiverfügungen und gegen die Veranlagung zu Staats- und Kirchensteuern der Fall ist. Das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht wäre deswegen besonders zu regeln. Die vorgeschlagene Vereinfachung des Verfahrens vor dem Kreis- und Bezirksausschusse sei unbedenklich, da ja hier die Entscheidung in die Hände

von Selbstverwaltungskörpern gelegt worden ist, deren Mitglieder unabhängig sind und dadurch auch ohne formelle Vorschriften für eine unbeeinflußte und sachkundige Beurteilung sichere Gewähr bieten. Bei dieser Regelung würde viel an Zeit, Arbeit und Kosten gespart, die Beantwortung der Zuständigkeits- und Formfragen wäre einfacher, die Kraft, die jetzt zur Entscheidung dieser Fragen aufgewendet werden muß, könnte der Entscheidung in merito zugewendet werden. Überdies wäre es möglich, die Selbstverwaltung auf Gebiete auszudehnen, die ihr bis jetzt verschlossen bleiben mußten. Insbesondere wäre die kollegiale Entscheidung durch Beschlußbehörden für alle Sachen angezeigt, die eine vielseitige sachkundige Erwägung erfordern (Begutachtungen, Beschlußnahme über allgemeine Einrichtungen, Erlassung von Satzungen und Polizeiverordnungen), oder in die Interessen der Einwohner eingreifen und deshalb eine unbefangene, alle Verhältnisse berücksichtigende Beurteilung fordern. Dagegen wären Geschäfte, die ein rasches tatkräftiges Vorgehen oder ein persönliches Eingreifen erfordern, oder eine fortgesetzte Beaufsichtigung mit sich bringen, Entschließungen, die nur auf formeller Prüfung gegebener tatsächlicher Verhältnisse beruhen oder die Einleitung und Weiterführung eines die Beschlüsse vorbereitenden Verfahrens oder die Ausführung dieser Beschlüsse betreffen, weiterhin den Einzelbeamten (Landrat, Regierungspräsident) zu überlassen.

Der Notwendigkeit einer Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich auch die preußische Regierung nicht verschlossen, der mehrfach erwähnte Entwurf einer Novelle zum Landesverwaltungsgesetze sollte in erster Linie diesem Zwecke dienen. Da die Regierung hiebei gerade den Kernfragen aus dem Wege ging, ist die geplante Reform nur ein Stückwerk, nur ein Versuch, die Vereinfachung der Verwaltung und die Entlastung des Oberverwaltungsgerichtes mit kleineren, aber nicht immer einwandfreien Mitteln zu erzielen; kein Wunder also, daß die Vorlage von der Kritik ziemlich unfreundlich aufgenommen wurde. Das sicherste Mittel, das Oberverwaltungsgericht zu entlasten, wäre gewesen, das Beschlußverfahren, das sich gut bewährt hat, auf diejenigen Fälle auszudehnen, die gegenwärtig im Verwaltungsstreitverfahren zu erledigen sind, trotzdem auf sie das Beschlußverfahren besser paßt. Zu diesem Zwecke hätte aber das Zuständigkeitsgesetz und

eine Reihe materieller Gesetze geändert werden müssen. Demgegenüber hat die Regierung die Verbesserung des Rechtsmittelweges und die Abkürzung von Instanzenzügen besonderen Gesetzen vorbehalten, und hat als erstes dieser Gesetze im Februar 1914 dem Herrenhause einen Entwurf über die Zuständigkeit in Schulsachen vorgelegt, welcher das Beschlußverfahren des Schulanforderungsgesetzes vom Jahre 1887 auch auf Bausachen ausdehnt, wodurch den oben hervorgehobenen Nachteilen des gegenwärtigen Rechtszustandes abgeholfen werden soll. Um das Oberverwaltungsgericht zu entlasten, hat die Vorlage neben anderen Mitteln (z. B. Erweiterung der Einstellungsbefugnis des entscheidenden Disziplinargerichts erster Instanz in § 157, Erhöhung der Gerichtskosten in § 106) vorgeschrieben, daß die Revision stets besonders zu begründen und daß das Oberverwaltungsgericht, soweit sich die Revision auf Mängel des Verfahrens stützt, nur auf die Prüfung der geltend gemachten Revisionsgründe beschränkt sein soll (§§ 96 und 97). Da hingegen die Berufung nicht besonders gerechtfertigt zu werden braucht und überdies gerade das Oberverwaltungsgericht das Recht so genau kennt, daß es ihm nicht nachgewiesen zu werden braucht, sticht diese Ausnahmsverfügung um so greller hervor. Nach § 73 könnte das Oberverwaltungsgericht Bevollmächtigte oder Beistände der Parteien, die weder zum höheren Verwaltungsdienst, noch zum Richteramt befähigt sind, zurückweisen; dies könnte in der Praxis den Anwaltszwang vor dem Oberverwaltungsgericht zur Folge haben, trotzdem hiefür nach dem Zeugnis Schulzensteins ein Bedürfnis sich nicht herausgestellt hat. Nach § 80 wäre das Oberverwaltungsgericht stets ermächtigt, wenn die Entscheidung lediglich von einer Rechtsfrage abhängt, auch ohne vorgängige mündliche Verhandlung ein Urteil zu erlassen, was wohl gar zu sehr dem Geiste des Verwaltungsstreitverfahrens widerspricht. Die lebhafteste Anfechtung hat § 93 erfahren, der in Streitigkeiten über Geldleistungen, die für Zwecke der Gemeinden und anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften oder Verbände (Kreise, Synagogen, Wassergenossenschaften, Landwirtschaftskammern usw.) in der Form von Zuschlägen oder auf Grund besonderer Steuerordnungen, Gebührentaxen usw., angefordert werden, die Zulässigkeit der Revision durch eine summa revisibilis von 500 Mark, bei periodisch veranlagten Abgaben von 100 Mark beschränkt.

Diese Beschränkung hätte nur dann nicht stattzufinden, wenn die Revision vom Vertreter des öffentlichen Interesses, den ein jeder Regierungspräsident beim Bezirksausschusse zu ernennen hätte, erhoben wäre, und die Regierung versprach im Herrenhause, diesen Vertreter dahin zu instruieren, daß er Fragen grundsätzlicher Art bei allen Materien, in denen das Oberverwaltungsgericht noch nicht entschieden hat, zur Entscheidung dieses Gerichtshofes bringen solle. Dieser Vorschlag des Entwurfes erklärt sich damit, daß im Jahre 1912 von den beim Oberverwaltungsgerichte neu eingereichten 3544 Streitsachen nicht weniger als 1966 auf Abgabensachen der Gemeinden und anderer öffentlicher Korporationen entfielen. Durch die Einführung der genannten Revisionssumme kämen in Wegfall 842 dieser Abgabensachen, die Erleichterung des Oberverwaltungsgerichtes würde also 23·7% betragen. Auch bei den Bezirksausschüssen entfallen zirka zwei Drittel aller Klagen auf Abgabesachen. Bei Begründung ihres Vorschlages hat sich die Regierung auch darauf berufen, daß auch die Zivilprozeßordnung eine Revisionssumme, und zwar eine viel höhere (4000 Mark, bei regelmäßig wiederkehrenden Geldleistungen 160 Mark), vorsieht, hat aber dabei nicht nur übersehen, daß es sich in Zivilprozessen um Privatrechte, in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dagegen um das öffentliche Interesse handelt (eben deswegen kennt das preußische Recht in Steuersachen, in denen der Rechtsschutz den ordentlichen Gerichten übertragen ist, keine Revisionssumme, in Stempelsachen usw. ist z. B. der Rechtsweg ohne Rücksicht auf den Betrag bis zum Reichsgericht offen), sondern auch andere schwere Nachteile zu leicht geschätzt. In Abgabensachen der Städte, Kreise, Landwirtschafts- und Gewerbekammern standen jetzt zwei Instanzen (Bezirksausschuß und Oberverwaltungsgericht), in Abgabensachen der Landgemeinden u. ähnl. drei Instanzen (der Kreisausschuß und die genannten) offen. Um für diejenigen Abgabensachen, die bisher zwei Instanzen hatten, auch nach Wegfall des Oberverwaltungsgerichtes zwei Instanzen zu erhalten, mußte eine neue Instanz geschaffen werden, deshalb schlägt der Entwurf vor, für diejenigen Abgabensachen, die bisher in der ersten Instanz vor den Bezirksausschuß gehörten, als erste Instanz bei jedem Bezirksausschusse eine Kammer für Abgabensachen zu errichten, die aus einem vom König aus der Zahl der am Sitze des Bezirksaus-

schusses ein richterliches oder ein höheres Verwaltungsamt bekleidenden Beamten auf die Dauer seines Hauptamtes ernannten Vorsitzenden und aus zwei vom Provinzialausschuß für die Dauer von sechs Jahren gewählten Mitgliedern zu bestehen hätte. Die Berufungen gegen die Entscheidungen der Kammer hätten an den Bezirksausschuß zu gehen, von dem die Kammer trotz des besonderen Namens nichts weiter als eine Abteilung ist. Überdies hätte diese Regelung noch den weiteren Nachteil, daß der Bezirksausschuß, soweit die Beschränkung der Revisionssumme eintritt, in letzter Instanz über die Rechtsgültigkeit von Steuerordnungen zu entscheiden hätte, die er früher selbst genehmigt hat, also offenbar als rechtsgültig angesehen hat. Aus diesen Gründen haben auch diejenigen, die wie Schulzenstein der Anschauung sind, daß die grundsätzliche Einführung der Revisionssumme behufs der notwendigen Entlastung des Oberverwaltungsgerichtes nicht zu umgehen war, vielfach der Notwendigkeit Ausdruck gegeben, von diesem Grundsatze viel mehr Ausnahmen zuzulassen, als dies die Vorlage vorgesehen hat.

Um die Verwaltung zu vereinfachen, beseitigt der Entwurf die Wahlklage gegen polizeiliche Verfügungen. In Zukunft soll für die Anfechtung solcher Verfügungen nur der Beschwerdeweg mit nachfolgender Anschlußklage zulässig sein. Dies soll für polizeiliche Verfügungen jeder Art, soweit die Gesetze im einzelnen nichts anderes vorschreiben, gelten, insbesondere auch für die wegepolizeilichen (vgl. § 158a). Da die Erfahrung lehrte, daß die von einer polizeilichen Verfügung Betroffenen überaus häufig sich den Ernst der Anforderung erst klar machen und sich zu ihrer Anfechtung erst entschließen, wenn wiederholte und verschärfte Zwangsandrohungen folgen, soll die Rechtsmittelfrist gegen Polizeiverfügungen mit jeder Androhung eines Zwangsmittels erneut mit der Wirkung eröffnet werden, daß die Anfechtung der Androhung zugleich als Beschwerde gegen die Verfügung gilt. Die Beschwerdeinstanzen werden verpflichtet, ihre Bescheide in tatsächlicher und rechtlicher Beziehung zu begründen. Um den Oberpräsidenten von der Detailverwaltung, besonders in polizeilichen Angelegenheiten zu entlasten, soll in den Fällen, wo der Oberpräsident bis jetzt zweite Beschwerdeinstanz war, der Regierungspräsident die letzte Beschwerdeinstanz sein, seinem Bescheide hätte also nur noch

die verwaltungsgerichtliche Prüfung zu folgen. Bei der Vollstreckung der im Verwaltungsstreitverfahren und im Beschlußverfahren ergangenen Urteile, Bescheide und Beschlüsse soll den Verwaltungsgerichten (Beschlußbehörden) jede sachliche Mitwirkung entzogen werden. Trotzdem die Zwangsvollstreckung im Verwaltnugsstreitverfahren in der Regel nur die Eintreibung der Kosten des Verfahrens zum Zwecke hat, ist diese Bestimmung bedenklich, sie bedeutet, da sich Zweifel über die Tragweite und Bedeutung der zu vollstreckenden Entscheidung und die Art und den Umfang der Vollstreckung ergeben können, solche Zweifel aber nur von dem Verwaltungsgerichte (der Beschlußbehörde) zu lösen sind, nicht bloß eine Einschränkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern geradezu deren Unterordnung unter die Verwaltungsbehörden. Da kein ausreichender Grund vorliege, „den großen Gewinn der Festsetzung einer einheitlichen Frist durch Aufrechterhaltung verschiedener mehr oder minder willkürlicher Ausnahmen aufs Spiel zu setzen,“ wird unter Beseitigung aller kürzeren oder längeren Fristen die gesetzliche Frist für die Anbringung der Klage oder eines Rechtsmittels im Verwaltungsstreitverfahren sowie für die Anbringung der Beschwerde gegen Verfügungen (Bescheide, Beschlüsse) des Gemeinde-(Guts-)vorstehers, der Ortspolizeibehörde, des Landrates, des Regierungspräsidenten und des Oberpräsidenten einheitlich auf zwei Wochen festgesetzt, nur in Steuersachen, wo sich das Publikum an die dort vorherrschende Frist von vier Wochen gewöhnt hat, bleiben die bisherigen Vorschriften über die Fristen in Kraft. Damit an dem Versehen in der Form nicht die Verfolgung des Rechtes scheitere, werden die Erfordernisse für die Klageschrift wesentlich gemildert, die bisher nur in der ersten Instanz zulässige Klageergänzung oder Klageänderung wird auch auf das Berufungsverfahren ausgedehnt usw. Im übrigen erwähnen wir nur noch, daß die Befugnis zum Erlasse von Vorbescheiden bedeutend erweitert und auch beim Oberverwaltungsgericht von der Mitwirkung des Kollegiums unabhängig gemacht wird. In Streitsachen, welche die Anfechtung von disziplinarischen Ordnungsstrafverfügungen betreffen, wird die Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung im Prinzip ausgeschlossen, da die Erfahrung gelehrt habe, daß „die Versuche, für sich selbst eine mildere Beurteilung durch Verunglimpfung der Auf-

sichtsbehörde zu erreichen, nicht selten sind". Ebenso habe die Erfahrung gelehrt, daß die Einlegung von Rechtsmitteln im öffentlichen Interesse durch die Berufungsbefugnis der Vorsitzenden des Kreisausschusses, bzw. des Bezirksausschusses nicht ausreichend gesichert sei, da sich der Vorsitzende naturgemäß nur schwer entschließe, Berufung gegen das Urteil des eigenen Kollegiums einzulegen. Deswegen ist dem Vertreter des öffentlichen Interesses volle Parteistellung eingeräumt worden, wodurch gleichzeitig die Anfechtungsbefugnis des Vorsitzenden entbehrlich wurde.

Von der Erkenntnis geleitet, „daß sich das Beschlußverfahren in seiner jetzigen Gestalt im allgemeinen bewährt hat," hielt die Regierung wesentliche Änderungen dieses Verfahrens für nicht erforderlich. Als wichtigste Änderung sachlicher Art wäre die Vorschrift anzuführen, daß der Vorsitzende der Beschlußbehörde in Zukunft nicht nur in Eilfällen oder bei Klarheit des Sach- und Rechtsverhältnisses, sondern in allen Fällen zum Erlasse von Vorbescheiden berechtigt sein soll, und dies in den höheren Instanzen auch dann, wenn eine Abänderung des Beschlusses der Vorinstanz vorgenommen wird. Für die Offizialbeschwerde des Vorsitzenden ist eine Frist von drei Tagen nach der Beschlußfassung neu eingeführt, „weil die bisherige Vorschrift, wonach die Beschwerdeerhebung sofort bei der Beschlußfassung erklärt werden mußte, die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses unangemessen ererschwerte". Um die Beschlußtätigkeit der höheren Beschlußbehörden in den Fällen, die „nach dem pflichtmäßigen Ermessen des Vorsitzenden der mündlichen Erörterung in einer Sitzung nicht bedürfen, und deren Zurückstellung bis zur Abhaltung einer solchen unerwünscht erscheint," zu beschleunigen, sollten Beschlüsse des Provinzialrates und in Beschlußsachen auch die des Bezirksausschusses auch auf schriftlichem Wege herbeigeführt werden können, und die Regierung versprach durch das Geschäftsregulativ außer Zweifel zu stellen, daß zu der schriftlichen Votenabgabe jedesmal sämtliche nicht verhinderte Mitglieder heranzuziehen sind und daß jede zur Beschlußfassung auf schriftlichem Wege in Umlauf gesetzte Sache für die Sitzung zurückgestellt werden muß, wenn auch nur eines der votierenden Mitglieder dieses fordert. Das Herrenhaus fand es entsprechender, im Gesetze selbst ausdrücklich festzusetzen, „daß schriftliche Beschlußfassung ausnahmsweise

stattfinden darf, wenn kein Mitglied widerspricht". Endlich wäre noch zu erwähnen, daß in Zukunft Geschäftsabteilungen des Bezirksausschusses bei Bedarf nicht nur für Teile des Regierungsbezirkes, sondern auch nach Geschäftszweigen gebildet werden sollen. Sind für die einzelnen Abteilungen besondere Verwaltungsgerichtsdirektoren ernannt, dann hat an den im Beschlußverfahren zu erledigenden Geschäften, da diese einer einheitlichen Entscheidung bedürfen, stets nur ein hiefür ein für allemal bestellter Direktor teilzunehmen.

F. Andere Reformen der Staatsverwaltung. Es ist natürlich, daß während der Verwaltungsreformbewegung auch andere Seiten des weitverzweigten Baues der preußischen Verwaltung für reformbedürftig erklärt wurden. So wurde unter anderem insbesondere auch auf die gegenwärtig sehr erheblichen Unterschiede in der Größe einzelner Verwaltungsbezirke (es sei nur angeführt, daß es gegenwärtig Regierungsbezirke mit über zwei Millionen und solche mit weniger als 300.000 Einwohnern gibt, es gibt Kreise, die mehr Einwohner haben, als ganze Regierungsbezirke usw.), auf die unzweckmäßige Lage der Bezirkshauptorte und auf die zerstückelte Lage vieler Bezirke hingewiesen. Auf diese und ähnliche Einzelheiten können wir hier nicht eingehen, wohl müssen wir aber dem Streite um die kollegiale Verfassung der zweiten und dritten Abteilung der Regierungen unsere Aufmerksamkeit zuwenden. In der Literatur und auch in den im Jahre 1908 vom Staatsministerium verlangten Gutachten der Provinzialbehörden waren die Ansichten in dieser Frage geteilt, die Mehrzahl forderte, da sich die bureaukratische Verfassung der ersten Abteilung der Regierung bewährt habe, die Aufhebung der Kollegialität auch in den übrigen Abteilungen und meinte, daß dadurch eine viel zweckmäßigere Gruppierung der Geschäfte und Verteilung der Arbeit, und damit Ersparnis an Kräften ermöglicht, das Verantwortlichkeitsgefühl der betreffenden Beamten gesteigert und ihrer Initiative freie Bahn gebrochen, ein rasches Handeln und ein flotter Geschäftsgang gewährleistet werde. Andere rühmten dagegen die bekannten Vorzüge des Kollegialsystems und meinten, daß es an dem Vorsitzenden liege, wenn gegenwärtig die kollegiale Beschlußfassung häufig eine Verlangsamung der Geschäfte bewirke. Bestehe beim Leiter einer bureaukratischen Behörde die Neigung

zur Verschleppung oder Untätigkeit, dann ruhe der ganze Geschäftsgang, während ihn bei kollegialer Verfassung auch dann einige tatkräftige Mitglieder des Kollegiums immer wieder in flotten Gang bringen können. Noch andere stimmten der Auflösung der dritten Abteilung (für direkte Steuern, Forste und Domänen) ohneweiters zu, da ja die wesentlichsten Entscheidungen dieser Abteilung in Steuersachen schon lange teils auf Kreisbehörden übertragen wurden, teils auf aus Laien und Beamten zusammengesetzte Beschlußbehörden und die Verwaltungsgerichte übergegangen waren, für die übriggebliebenen Agenden dieser Abteilung aber eine kollegiale Beratung nicht notwendig sei. Dagegen fanden sie die Aufhebung der zweiten Abteilung (für Schul- und Kirchensachen) bedenklich, die einen im Sinne der oben zitierten Denkschrift der Staatsregierung aus dem Jahre 1875 deswegen, weil „auf keinem anderen Gebiete der Staatsverwaltung ein Subjektivismus der technischen Organe mehr hervortrete, und weil der Gefahr einseitiger Richtung, welche mit der Beratung durch einen einzelnen Schulmann verbunden ist, nur durch die kollegiale Verfassung der Behörden vorgebeugt werden kann," die anderen aus dem gerade entgegengesetzten Grunde, weil sie fürchteten, daß durch die Beseitigung der Kollegialität die Bedeutung und die Stellung des Schulmannes gegen früher zurückgedrängt werde. Gerade die Schulsachen seien bei den Regierungen in besonderen Sitzungen wöchentlich, oder in größeren Abständen beraten worden und haben so den Schulmännern Gelegenheit geboten, ihre Meinung gehörig zu vertreten. Die Regierung entschloß sich, wenngleich mit schweren Bedenken hinsichtlich der Schulabteilung, in beiden Abteilungen das Bureausystem durchzuführen, und zwar nicht nur zur Beseitigung der aus der Kollegialität sich ergebenden geschäftlichen Hemmungen, sondern vor allem, um der „gesamten Regierung eine einheitliche Verfassung unter einheitlicher verantwortlicher Leitung zu geben, die Starrheit der gesetzlichen Abteilungsabgrenzung, die eine zweckmäßige Verteilung der Arbeitslast und gleichmäßige Ausnutzung der vorhandenen Arbeitskräfte vielfach hindert, zu beseitigen und der Behörde bei straffer Geschlossenheit nach außen die für höhere Leistungen erforderliche innere Beweglichkeit zu verschaffen". Trotz dieser Anerkennung des Bureausystems in der Theorie, hielt es die Regierung für unumgänglich notwendig, in der Praxis in

wichtigeren Fällen an der Kollegialität festzuhalten. Nach § 158 d des Entwurfes der Novelle zum Landesverwaltungsgesetze sollte der Regierungspräsident fernerhin der beschließenden Mitwirkung der hiefür in Frage kommenden Regierungsmitglieder in gewissen Schulsachen bedürfen (bei der Regelung der konfessionellen Verhältnisse, bei der Entschließung: 1. über Angelegenheiten der Lehrpläne, der Lehrmittel und der Lehrmethode; 2. über die Bestätigung und Ausschließung von Mitgliedern der Schulverwaltungsorgane und 3. über Angelegenheiten der Lehrerschaft, soweit sie die Disziplin, Anstellung, Versetzung oder Pensionierung betreffen), ebendasselbe sollte in anderen durch Gesetz oder Königliche Verordnung bestimmten Fällen geschehen. Die Regierung veröffentlichte eine ganze Liste von Fällen aus dem Geschäftsbereiche der dritten Abteilung, bei deren Erledigung der Regierungspräsident durch Königliche Verordnung an die beschließende Mitwirkung der beteiligten Regierungsmitglieder verwiesen werden sollte. Als Beispiele führen wir hier an: aus dem Gebiete der Domänenverwaltung die Entschließungen über freihändige Verkäufe und Verpachtungen, die Entschließung über Zuschlagserteilungen bei öffentlichen Verkäufen und Verpachtungen dann, wenn der Zuschlag nicht dem Bestbietenden erteilt werden soll; aus dem Gebiete der Staatsforstverwaltung die Entschließung über die Verwertung des Holzes und der übrigen Forstnutzungen einschließlich der Jagd; aus dem Gebiete der Steuerverwaltung die Festsetzung der Nachsteuer im Strafverfahren bei der Einkommen-, Ergänzungs- und Hausiergewerbesteuer, Entscheidung über Betriebssteuerbeschwerden usw. usw. Aus dieser Liste geht hervor, daß in Fällen, die in die Rechte der Untertanen tief einschneiden, sowie dort, wo der entscheidende Beamte sehr leicht dem Verdachte der Korruption oder Beeinflussung ausgesetzt ist, der Regierungspräsident der beschließenden Mitwirkung der beteiligten (d. h. zum Geschäftskreise gehörigen) Regierungsmitglieder bedarf, wobei seine Stimme nur bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt. Das Herrenhaus hielt es für notwendig, noch ausdrücklich hinzuzusetzen, daß in den erwähnten Fällen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierungspräsident und einem der zur Mitwirkung berufenen Regierungsmitglieder oder sonstigen Beamten mündliche Beratung und Beschlußfassung stattfinden müsse. Auf diese Weise

hofft man die Vorzüge sowohl des Kollegial-, wie die des Bureausystems zu verbinden.

Bekanntlich ist das Plenum der Regierung die entscheidende Disziplinarbehörde erster Instanz, wenn es sich um die disziplinäre Dienstentlassung unmittelbarer Staatsbeamten handelt. In kleinen Regierungen, etwa mit weniger als einem Dutzend Mitgliedern, haben sich die Plenarentscheidungen in Disziplinarsachen bewährt, in Regierungen mit 40 bis 80 Stimmberechtigten hängt es vom Zufall ab, wie viele und welche Mitglieder an der Entscheidung teilnehmen; hier läßt sich naturgemäß die Einheitlichkeit der Disziplinarrechtsprechung nicht aufrechterhalten. Deswegen nimmt § 35 dem Plenum der Regierung die Entscheidung in diesen Sachen und überträgt sie den bei jeder Regierung zu bildenden Disziplinargerichten. Jedes solche Gericht hätte aus sieben Mitgliedern zu bestehen, nämlich: 1. dem Regierungspräsidenten oder seinem Stellvertreter als Vorsitzendem; 2. dem Oberregierungsrat oder sonstigen Leiter des Geschäftsbereiches, zu dem der Angeschuldigte gehört; 3. aus den beiden dienstältesten ernannten Mitgliedern des Bezirksausschusses, also Personen mit richterlicher Stellung; endlich 4. aus drei Mitgliedern, die — nach Analogie der Bildung von Spruchlisten bei den Schöffengerichten — auf die Art berufen werden, daß der Regierungspräsident am Jahresanfang nach Gruppen von Dienstzweigen aus der Zahl der Regierungsmitglieder Spruchlisten aufstellt, die sowohl für die Bestimmung der Person der Mitglieder, wie für die Reihenfolge ihrer Heranziehung zu den im Laufe des Jahres vorkommenden Spruchsitzungen eine unverrückbare Grundlage bilden. Dadurch hofft die Regierung eine ausreichende Gewähr gegen jede unsachgemäße Beeinflussung der Entscheidung bei der Zusammensetzung des Disziplinargerichtes geschaffen zu haben.

G. Vorbildung der höheren Verwaltungsbeamten und Umbildung der Beamtenhierarchie. Die Tüchtigkeit der Beamten gibt jeder Verwaltungsorganisation ihren Gehalt. Wie wir oben ausgeführt, hat die Regierung nach jahrzehntelangen Studien durch das Gesetz vom 10. August 1906 die gesetzlichen Bestimmungen über die Qualifikationen zum höheren Verwaltungsdienst novelliert (vgl. S. 170); im Anschluß daran hat sie die Annahme und Beschäftigung von Referendaren auf 15 Regierungen beschränkt

und bei jeder Regierung die Bestellung eines besonderen Regierungsmitgliedes angeordnet, der mit den Referendaren insbesondere auch seminaristisch gestaltete Kurse abzuhalten hat. Die Frage der bestmöglichen Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten wurde dadurch nicht gelöst, ein leider ungenannter „höherer Verwaltungsbeamte“ behauptet sogar in der Abhandlung: „Die Ausbildung der preußischen Verwaltungsbeamten und ihre Leistungen“ im 148. Bande der Preußischen Jahrbücher (Berlin 1912), daß die Novelle gar keine Besserung gebracht habe. So beschäftigt sich denn die Fachliteratur weiter mit dieser wichtigen Frage (vgl. unter anderen auch Dr. Leopold Wenger, das juristische Studium an den deutschen Universitäten in den Schriften des Vereines für Recht und Wirtschaft). Vor allem sei hier festgestellt, daß die Novelle vom Jahre 1906 schon deswegen die Frage nicht lösen konnte, da sie nur die praktische Vorbereitung für den höheren Verwaltungsdienst, nicht aber die theoretische Vorbereitung regelte, da dies Sache des juridischen Studiums an den Universitäten ist. Nun dauern in Deutschland die juridischen Studien nur drei Jahre und erstrecken sich hauptsächlich auf das Privatrecht; das Verwaltungsrecht hat im Rahmen des Universitätsstudiums noch einen sehr untergeordneten Platz. Bei der fast ausschließlich juristischen Richtung der Verwaltungsrechtslehrer findet die sehr wichtige Verwaltungslehre, die den künftigen Beamten in das Wesen seiner Tätigkeit einzuführen hätte, gar keinen Platz, überdies wird bei der ersten juristischen Prüfung (der Referendarprüfung) auf das öffentliche Recht kein besonderes Gewicht gelegt, da unter den Prüfenden sich oft kein Staatsrechtler oder Verwaltungsrechtler befindet und gar oft ein Kandidat, der gut das Privatrecht beherrscht, approbiert wird, auch wenn er aus dem Staats- und Verwaltungsrechte wenig oder nichts weiß. Dem Mangel an einer genügenden theoretischen Schulung der Verwaltungsaspiranten kann auch die Abhaltung der gedachten seminaristischen Kurse für Referendare an den 15 Regierungen nicht abhelfen. Vor allem bietet die Auswahl geeigneter Persönlichkeiten große Schwierigkeiten, da hiezu nur besonders befähigte und unterrichtete Beamte verwendet werden können, diese aber in ihrem Aufrücken nicht über Gebühr zurückgehalten werden dürfen und infolgedessen ein häufiger Wechsel in der Person des Lehrers nicht

zu vermeiden ist. Die theoretische Ausbildung künftiger Verwaltungsbeamten erfordert aber so sehr die systematische Durchdringung des ganzen ungeheuren Stoffes, mit dem der Beamte zu arbeiten haben wird, daß sie in der Regel nur von Personen geleistet werden kann, die darin ihren Lebensberuf erblicken, d. h. auf der Universität. Allerdings muß zu diesem Zwecke das Verwaltungsrecht jenen Platz in den Universitätsstudien erlangen, der ihm Kraft der Entwicklung unseres Staats- und Rechtslebens in den letzten Jahrzehnten zukommt. Professor Dr. Stier-Somlo verlangt in seiner Schrift „die Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten“, Berlin 1906, für das Verwaltungsrecht nicht weniger als 15 Stunden im Lehrplan der Universität; überdies fordert er die Einrichtung von vierstufigen Verwaltungsakademien an den Universitäten, zwei davon sollten vor der ersten juristischen Prüfung, die übrigen von den Referendaren vor der Ablegung der großen Staatsprüfung absolviert werden. Die Forderungen Stier-Somlos scheinen mir zum Teile übers Ziel zu schießen, es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die Tüchtigkeit eines Verwaltungsbeamten nicht bloß von seiner guten theoretischen Vorbildung abhängt. Mit Recht führt Regierungspräsident Graf Keyserlingk aus, daß der oft zu Tage tretende unpraktische Sinn und der Mangel an Initiative der Verwaltungsbeamten in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß diese zu spät in verantwortliche Stellungen treten. Engländer und Amerikaner legten das Hauptgewicht auf die Schule des Lebens und seien nicht schlecht dabei gefahren. Mit 25 bis 26 Jahren müßte die vorbereitende theoretische und praktische Ausbildung abgeschlossen sein; wer in sechsjähriger Ausbildung nicht das nötige Wissen erwerbe, um mit Erfolg selbständig zu arbeiten, der erreiche dies Ziel auch nicht mit sieben Jahren und müsse rechtzeitig, d. h. spätestens bei der Referendarprüfung, vom Staatsdienst abgehalten werden. Nur junge Menschen, die den Trieb zur eigenen Fortbildung in sich tragen, seien für den Verwaltungsdienst brauchbar, alle andern sollten ausgeschlossen werden. Eine neunmonatliche Tätigkeit bei den Gerichten reiche auch für den Verwaltungsbeamten nicht ganz aus; jeder Verwaltungsbeamte, besonders der Landrat, müsse fähig sein, selbst die privat- und strafrechtlichen Vorschriften zu gebrauchen, er müsse sein eigener Justitiar sein (der Leser wird schon aus S. 572

bemerkt haben, daß in Preußen unsere Finanzprokuraturen gänzlich fehlen.) und besonders auch in der freiwilligen Gerichtsbarkeit gut beschlagen sein. Ein Universitätsstudium von drei Semestern hätte den jungen Juristen die Grundlage der Jurisprudenz zugeben, nach einem gut bestandenen Examen hätte eine einjährige Tätigkeit beim Amts- und Landgericht zu folgen, diese Praxis würde die jungen Leute in den Stand setzen, von dem hierauf folgenden Universitätsstudium von drei Semestern einen viel größeren Nutzen zu ziehen, als dies jetzt der Fall ist. Nach Ablegung der Referendarprüfung hätte eine zweijährige Praxis bei Verwaltungsbehörden und hierauf die große Staatsprüfung zu folgen, worauf der Beamte sofort eine selbständige Stellung einnehmen sollte. Seine Fortbildung wäre am besten gesichert, wenn er in dauernder und enger Fühlung mit denjenigen Kreisen, welchen seine Verwaltungsarbeit gelte, bliebe. Die Verknüpfung der Selbstverwaltung mit der Staatsverwaltung erleichtere dies beträchtlich, es müsse aber in dieser Hinsicht weiter fortgeschritten werden, namentlich müsse die Beamtenschaft mit den beruflichen Vertretungen und den großen Wirtschaftsgenossenschaften ebenso in Verbindung gebracht werden, wie mit der kommunalen Selbstverwaltung; dadurch lerne sie die Bedürfnisse und Wünsche der Erwerbsstände gründlicher kennen und könne ihre Aufgaben besser erfüllen. Es ist zweifellos, daß dadurch auch die oft beklagte Entfremdung zwischen dem Wollen und Fühlen der Volkskreise und der Regierungskreise gemildert würde.

Der Beamte einer Zentralbehörde entbehrt naturgemäß in der Regel jeder Verbindung mit der Selbstverwaltung und damit dürfte es zusammenhängen, daß in Preußen ziemlich allgemein darüber geklagt wird, daß die dauernde Tätigkeit in den Ministerien „erfahrungsgemäß zu einem gewissen Unfehlbarkeitsdünkel und zu Anschauungen, die mit den wirklichen Lebensverhältnissen des Volkes nicht im Einklang stehen, führe". Deswegen meint Regierungsrat Dr. Lotz, daß die heute inamoviblen vortragenden Räte der Ministerien toto die versetzbar sein sollten, die Beamtenhierarchie und die Beamtengehälter wären so umzugestalten, daß die Beamten zwischen den Zentral-, Provinzial-, Bezirks- und Kreisbehörden ohneweiters ausgetauscht werden könnten. Auf diese Weise könnten die Erfahrungen der Beamten, die mitten im prakti-

schen Leben oder doch ihm nahe stehen, dem Zentrum nutzbar gemacht werden, anderseits würden die Anschauungen und Bestrebungen der Zentralstellen auf Provinzen, Bezirke und Kreise anregend, belehrend und befruchtend wirken. Wie sich beim Militär die Abwechslung zwischen Frontdienst und Generalstab bewährt hat, so werde auch in der Zivilverwaltung die Abwechslung zwischen dem Dienste an der Peripherie und im Zentrum von Vorteil sein. Diese radikalen Vorschläge fanden keinen Anklang, trotzdem zugegeben wird, daß die Ministerien in dieser Hinsicht einer Reform bedürfen. Im Gegenteile wird von vielen Seiten mit Recht über den zunehmenden Wechsel in der Zusammensetzung der Beamtenschaft bei den Regierungen und in der Besetzung der Landratsämter geklagt. Ob und in welcher Richtung die Staatsregierung die Frage zu lösen gedenkt, ist uns unbekannt.

H. Die Beurteilung der Selbstverwaltung. In Preußen wird allgemein anerkannt, daß durch die Gesetzgebung der 70er Jahre auf dem Gebiete der Selbstverwaltung eine Verwaltungsorganisation geschaffen wurde, die sich durchaus bewährt hat „und geradezu als musterhaft bezeichnet werden kann". Bei dem immerhin noch häufig etwas gespannten Verhältnis, in dem unmittelbare Staatsbeamte und Kommunalorgane zu einander stehen, ist es von besonderem Interesse festzustellen, daß in dieses Lob auch Staatsbeamte einstimmen. So stellt z. B. Regierungspräsident von Arnstedt auf Grund seiner langjährigen Erfahrungen fest, daß „je länger ich mit den Organen der Selbstverwaltung gearbeitet habe, desto mehr habe ich ihre Tätigkeit und Leistungsfähigkeit schätzen gelernt". „Insbesondere bei den städtischen Gemeindeverwaltungen habe ich mit geringen Ausnahmen die Wahrnehmung gemacht, daß sie die Geschäfte mit voller Hingabe und im richtigen Verständnis ihrer Verantwortlichkeit führen, überall und an erster Stelle die Förderung des Interesses des ihnen anvertrauten Gemeinwesens im Auge haben und dieses sich ausschließlich als Direktive bei ihrem Handeln dienen lassen. Diese Verwaltungen können meist als mustergültig bezeichnet werden. Die Städte pflegen die tüchtigsten Juristen oder Verwaltungsbeamte für die Magistratsstellen zu gewinnen, die übrigen städtischen Beamten verbleiben meist längere Zeit in dieser Stellung, deshalb wird bei ihnen auch im allgemeinen umfassende

Sach- und Personalkenntnis, ein gereifteres Urteil angetroffen, wodurch der innere Gehalt und die Güte ihrer Arbeit wesentlich gewinnen im Vergleich zu den Beamten eines Regierungskollegiums, welche vom Präsidenten bis zum jüngsten Assessor herab dem steten Wechsel unterworfen sind." Ebenso werden die Leistungen der Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, wie die der Provinzialräte gebührend anerkannt, man betrachtet sie als „Schöpfungen allerersten Ranges" und nimmt die mit dem Nebeneinanderbestehen der verschiedenen Organe der Selbst- und der staatlichen Verwaltung notwendigerweise verbundene Kompliziertheit der Zuständigkeit und des Verfahrens gern mit in den Kauf. Allerdings fehlen nicht kritische Stimmen, die auch in der Selbstverwaltung gewisse Reformen verlangen. So wird gerade von denjenigen, welche anerkennen, daß sich der enge Zusammenschluß zwischen der Kommunal- und der Staatsverwaltung bei den Kreisausschüssen sichtlich bewährt hat, bedauert, daß in der Provinzialinstanz aus den bekannten Gründen ein so inniges Zusammenarbeiten der unterstützenden und fördernden mit der anordnenden Verwaltungswirksamkeit nicht erreicht wurde. In Bezug auf die lokale Selbstverwaltung auf dem Lande wird insbesondere, wie wir bereits auf S. 646 angeführt haben, das Bestehen zweier Instanzen, einer polizeilichen und einer kommunalen, gerügt; von vielen auch das Bestehen der selbständigen Gutsbezirke u. ähnl. In Bezug auf die Organisation der städtischen Verwaltung werden nur Reformen in Einzelheiten gefordert, so z. B. wird ausgeführt, daß in den Großstädten von über 200.000 Einwohnern die Befugnisse des Bürgermeisters zu erweitern wären, da in so großen Gemeinden die bloße Befugnis, den formellen Geschäftsgang zu kontrollieren und zu leiten, nicht genüge, wenn der Bürgermeister eine gewisse Verantwortung für die gedeihliche Weiterentwicklung der modernen Riesenstädte tragen soll. Verhältnismäßig den weitesten Raum nehmen die Debatten über das Ausmaß der Staatsaufsicht über die Kommunalverwaltung ein, auch von vielen Regierungsbeamten wird eine weitere Einschränkung derselben verlangt, da die Erfahrung lehre, daß durch eine allzu ausgiebige Handhabung der Staatsaufsicht oft geschadet und die beabsichtigte Wirkung gerade in das Gegenteil verkehrt wird. Andere lehnen allerdings diese Forderung ab, da

sie meinen, daß der Grad der Staatsaufsicht und Staatsnachhilfe durch Gesetze nicht zweckmäßig abgestuft werden könne, da er sich nach der Verwaltungskraft und Hilfsbedürftigkeit der Gemeinden richten müsse. In den größeren Städten, etwa in den Stadtkreisen, bürgen der praktische Bürgersinn und die Tüchtigkeit der Kommunalbeamten für eine gute, hinreichend kontrollierte Verwaltung; ihnen gegenüber solle die Staatsbehörde ihre Aufsichtsrechte mit der gebotenen Zurückhaltung ausüben. Dagegen bedürften kleinere und Kleinstädte erfahrungsgemäß der nachhaltigen Unterstützung und Aufsicht der Regierung, sie seien meist nicht in der Lage, gut vorgebildete Beamte anzustellen. Ihre Verwaltungen versagen deswegen in schwierigeren Fällen nur allzuhäufig. Solche Städte nehmen auch die Hilfe der Staatsverwaltung gern in Anspruch. Man sollte deswegen alle Städte mit unter 3000 Einwohnern unter Aufsicht der Kreisverwaltung stellen, wogegen es ganz unbedenklich wäre, großen Landgemeinden die Rechte der Städte zu verleihen und sie demgemäß unter die Aufsicht der Regierung zu stellen. — Alle vorgeschlagenen Reformen der Selbstverwaltung werden weder von der öffentlichen Meinung, noch von der Regierung für dringend angesehen, die jetzige Organisation der Selbstverwaltung gilt als ein Ganzes betrachtet für gut, und deshalb dürfte die Verwaltungsreformbewegung an der Gestaltung der Selbstverwaltung so gut wie nichts ändern.

Deutschland und der Weltkrieg.

Von Dr. **Eugen v. Philippovich.**

Unter diesem Titel haben die Professoren Otto Hintze (Berlin), Friedrich Meinecke (Berlin), Hermann Oncken (Heidelberg) und Hermann Schuhmacher (Bonn) in Verbindung mit anderen deutschen und österreichischen Professoren ein Werk[1]) herausgegeben, das nach der Vorbemerkung der Herausgeber beabsichtigt, „die Stellung der am Kriege Beteiligten, wie sie auf Grundlage sorgsamster Studien uns erscheint, zur Darstellung zu bringen". Es schildert ferner Vorgeschichte

[1]) Das Inhaltsverzeichnis ist folgendes: I. Deutschlands Stellung in der Welt: Otto Hintze, Deutschland und das Weltstaatssystem, S. 3—51; Ernst Troeltsch, Der Geist der deutschen Kultur, S. 52—90; Hermann Schuhmacher, Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft, S. 91—141; Wilhelm Solf, Die deutsche Kolonialpolitik, S. 142—170; Hans Delbrück, Das deutsche militärische System, S. 171—185; Die deutschen Institutionen und der Geist des öffentlichen Lebens: Gustav v. Schnoller, Herkunft und Wesen der deutschen Institutionen, S. 186—218; Hans Luther, Das deutsche Staatsbürgertum und seine Leistungen in der Selbstverwaltung. Mit einem Nachwort vom Oberbürgermeister Adolf Wermuth in Berlin, S. 219—238. — II. Deutschlands Bundesgenossen: Österreich-Ungarn: *A.* Friedrich Tezner, Der innere Aufbau der österreichisch-ungarischen Monarchie, S. 239—248; *B.* Ottokar Weber, Die auswärtige Politik Österreich-Ungarns, S. 249—269; *C.* Carl Becker, Die Türkei, S. 270—296. — III. Die Machtpolitik unserer Gegner: Erich Marcks, Die Machtpolitik Englands, S. 297—322; Paul Damstädter, Die Machtpolitik Frankreichs, S. 323—347; Karl Hampl, Belgien und die großen Mächte, S. 348 bis 392; Hans Übersberger, Rußland und der Panslawismus, S. 393—423; Ders., Die Rolle Serbiens, S. 424—434; Otto Francke, Die Großmächte in Ostasien, S. 435—462. — IV. Vorgeschichte und Ausbruch des Weltkrieges: Hermann Oncken, Die Vorgeschichte des Krieges, S. 463—535; Ders., Der Ausbruch des Krieges, S. 536—565. Anhang, Die Neutralität Belgiens, von Walther Schoenborn, S. 565—592. — V. Der Geist des Krieges: Krieg und Macht. Bearbeitet auf Grund amtlichen Materials, S. 593—616; Friedrich Meinecke, Kultur, Machtpolitik und Materialismus, S. 617—643; Ernst Zitelmann, Der Krieg und das Völkerrecht, S. 644—676; Otto Hintze, Der Sinn des Krieges, S. 677 bis 686. Druck und Verlag von B. S. Teubner, Leipzig und Berlin, 1915.

und Ausbruch des Krieges und kennzeichnet auch den „Geist des Krieges“ in einigen Hauptzügen. Die verschiedenen Beiträge, die es zu einem möglichst geschlossenen Ganzen vereinigt, sind bereits im März abgeschlossen worden. „Da damals Italien noch an seinen ein Menschenalter alten Bundespflichten festhielt und dem Kriege fern stand, ist es, wie die anderen neutralen Staaten, in der Darstellung — von wenigen nachträglichen Anmerkungen abgesehen — nicht einbezogen worden.“ Die ersten drei Abschnitte behandeln: I. Die Stellung Deutschlands in der Welt. II. Deutschlands Bundesgenossen. III. Die Machtpolitik unserer Gegner. Diese Abschnitte umfassen etwa zwei Drittel des ganzen 686 Seiten starken Bandes. Der vierte Abschnitt behandelt dann die Vorgeschichte und den Ausbruch des Krieges, der fünfte, abschließende, den „Geist des Krieges“. Ich werde mich in meiner Anzeige dieses überaus gut geschriebenen und belehrenden Werkes an die Reihenfolge der einzelnen Aufsätze in den verschiedenen Abteilungen halten. Ich kann mir keine bessere, von großer Kenntnis aller Tatsachen in jedem Aufsatze zeigende Zusammenfassung der zu behandelnden Probleme vorstellen. Vor allem muß ich ganz im allgemeinen hervorheben den die ganzen Darstellungen durchdringenden hohen Geist der Auffassung der Objekte, mit denen die Verfasser zu tun haben. Was wir hier zu lesen bekommen, ist nicht nur eine Sammlung und Aneinanderreihung von politischen und staatsrechtlichen Tatsachen, sondern eine Vertiefung ihrer Erfassung durch Zurückgehen auf die letzten geistigen und realen Kräfte, welche in der Bildung der Erscheinungen wirken, die zu betrachten sind. Die Darstellungen werden dadurch auf eine geistige Höhe gehoben, die auf jeden Leser einen starken Eindruck machen muß.

I.

Hintze geht in seinem ersten Ansatze von dem Gedanken aus, daß Geist und Charakter eines Staates nicht bloß von seiner sozialen Struktur, sondern mehr noch von den politischen Notwendigkeiten, die aus seiner geographischen Lage und aus seiner Stellung im Staatensystem entspringen, abhängig sind. Das ist es, was den Gegensatz zwischen England und den Vereinigten Staaten auf der einen Seite und Deutschland auf der anderen ausmacht. Beide Staaten sind räumlich isoliert, von keinen eventuell die Existenz bedrohenden Staaten umgeben. Auch in Frankreich liegt von der Seeseite keine Bedrohung vor, ebensowenig hat Rußland im Norden, Osten und Süden

eine staatliche Macht angrenzend, gegen die es sich rüsten müßte. Anders ist die geographische Lage Deutschlands, welches im Westen und im Osten an starke Militärstaaten grenzt und zur See von England an militärischer Seemacht übertroffen wird. In dieser Lage muß Deutschland um so mehr auf die Sammlung seiner Kräfte in militärischer Organisation bedacht sein, als seine Gegner in Frankreich, England und Rußland durch eine gekaufte Presse die Öffentlichkeit im Sinne feindlicher Stimmung beeinflussen. Wenn die Folge davon die einheitliche militärische Organisation aller deutschen Staaten ist, so ist das nicht, wie jene Persönlichkeiten ihre Mitbürger belehren, eine Unterwerfung der anderen deutschen Bundesstaaten unter Preußen.

Das ist der Punkt, wo die öffentliche Meinung im Ausland in mißverstandener oder absichtlich unrichtiger Weise beeinflußt wird. Deutschland ist in Wahrheit, wie Hintze hervorhebt, „ein Bundesstaat mit starkem, individuellem Leben und Bewußtsein der einzelnen Staaten; die unitarische Tendenz ist vielleicht weniger mächtig als in der nordamerikanischen Union". Aber die auswärtige Politik des Deutschen Reiches verlangt eine monarchische Spitze, eine starke, physische Gewalt. Darum konnte das Königtum hier nicht so geschwächt werden wie in England, wo übrigens bei aller „Demokratie" doch nicht das Volk, sondern verhältnismäßig kleine Gruppen die Regierung in den Händen haben. Eine parlamentarische Regierung wäre in Deutschland auch darum nicht möglich, weil die Parteien viel individualisierter sind als in Frankreich oder gar in England. Das schafft gewiss Schwierigkeiten, ermöglicht aber auch Fortschritte, weil von den Parteien mehr Ideen vertreten und in den einzelnen Staaten verwirklicht werden. Daß Preußen mit seiner Organisation dabei führend wurde, kommt daher, daß hier zuerst ein Regierungssystem entstand, das nicht in erster Linie das Behagen und die Glückseligkeit der einzelnen im Auge hatte, sondern die Macht und Größe des Staates, weil ohne diese auch die allgemeine Wohlfahrt nicht gesichert werden kann. Es hat bewirkt, daß die Selbstverleugnung, Ordnung und Gewissenhaftigkeit auch im bürgerlichen Leben verbreitet wurde. Es hat die geistige Freiheit des Individuums früher gewährleistet, als irgend eine europäische Regierung. Schon das „Allgemeine Landrecht" (Ende des 18. Jahrhunderts) hat in Preußen Religionsfreiheit, Freiheit der Person und Sicherheit des Eigentums gegen unberechtigte administrative Eingriffe geschaffen. Volksaufklärung und Unterricht sind unter dem System des Militarismus so

gefördert worden, daß Preußen so gut wie keine Analphabeten hat. Dieses Regierungssystem hat bei allem Zwange zu Ordnung und Pflichterfüllung den modernen Verfassungsstaat mit parlamentarischer Kontrolle, mit Preß- und Vereinsfreiheit, mit einer gesunden, lokalen Selbstverwaltung sehr gut vertragen; es hat den Grundsatz allgemeiner Rechtsgleichheit durchgeführt. Auch das hat dem Wesen der ganzen staatlichen Verwaltung im Deutschen Reiche nicht geschadet, daß eine Einheit auf dem Wege der Gewalt zu stande kam, denn ohne Machtentfaltung seitens des vorgeschrittensten Staates wäre das in allen Teilen des staatlich zersplitterten Deutschen Reiches lebende starke Bedürfnis nach Einheit nicht erfüllt worden. In der 1870 geschlossenen Einheit war erst die Möglichkeit gegeben zu der Vervollkommnung aller innerpolitischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Verwaltungsfragen. Deutschland ist allen anderen Staaten vorangegangen mit organischer staatlicher Verwaltung und Selbstverwaltung vereinigenden Maßregeln zur Hebung der Lage der arbeitenden, besitzlosen Klassen. Militarismus und Arbeiterschutz, Arbeiterversicherung, ausgebreitetes Unterrichtswesen haben jene physische und moralische Kraft geschaffen, jene in die weitesten Kreise des Volkes eingedrungene Überzeugung der Zusammengehörigkeit aller Klassen.

Deutschland hat nur einen kleinen Teil seiner Bevölkerung, der nicht deutschen Stammes ist, etwa 7%. Daß es darauf bedacht ist, daß dieser sich in das Ganze einfügt, also in deutschen Schulen erzogen wird, ist schon durch die Notwendigkeit der Militärorganisation begründet. Daß unter diesem System der Wohlstand Deutschlands gewachsen ist, zeigt der Rückgang der Auswanderung. Diese Stärke gestattete ihm auch nach der vervollkommneten inneren Entwicklung erfolgreich mit jenen Mächten zu konkurrieren, welche durch ihre günstige Lage Weltmächte schon früher geworden sind, mit Großbritannien, Frankreich, Rußland. Zwar konnte es nicht mehr einen gleich großen Landbesitz über See erwerben, aber es trat stets für die „offene Tür“ im Welthandel ein, es mußte den freien Zugang zum Weltmeer verlangen und hat heute eine starke, weltwirtschaftliche Stellung durch Außenhandel und Kapitalanlage im Ausland. Im Inneren aber hat es nicht wie England seinen Bauernstand verloren und nicht unüberbrückbare Klassengegensätze geschaffen, sondern in gleicher Weise Landwirtschaft, unter Aufrechterhaltung des Bauernstandes, Industrie und Geld- wie Warenhandel in fortschrittlichem Sinn entwickelt. Der breite Mittel-

stand mit auskömmlichen Daseinsbedingungen, die starke Schichte selbständiger Bauern, die unter günstigen Bildungsbedingungen und fortschreitend verbesserten Lebensbedingungen überhaupt wachsende industrielle Arbeiterschaft sind in dieser Kulturhöhe in den anderen Staaten nicht zu finden.

Die auswärtigen Beziehungen Deutschlands nach 1870 waren nur zu Österreich-Ungarn gesicherte, wie sie im Bündnisvertrage von 1878 sich ausdrückten. Frankreich hatte wenig Neigung zu einer Annäherung, Rußland wurde von Bismarck freundlich behandelt und er schloß sogar mit ihm einen Rückversicherungsvertrag (1884). England beginnt seit der Mitte der Achtzigerjahre Deutschland als seinen Konkurrenten auf den Weltmärkten zu erkennen und hat seine Politik gegen Deutschland namentlich unter König Eduard mit der gewohnten Marke „eines frommen Heuchlers“ (von der Goltz) konsequent betrieben. Deutschland hat gegen alle Abneigung dieser Großmächte seinen Welthandel erstaunlich gehoben und koloniale Erwerbungen (siehe Solf) gemacht. Es wird diese Richtung der Weltmachtspolitik nach der Erholung vom Kriege gewiß mit aller Kraft seiner stets an Größe und Wohlstand wachsenden Bevölkerung fortsetzen.

Ernst Troeltsch (Der Geist der deutschen Kultur) knüpft an die heutige Beurteilung der deutschen Kultur durch die Soziologen, Philosophen und Historiker von Frankreich und namentlich England an. Der Wandel in ihren Anschauungen wird jedem klar, der diese Literatur im Ausland über Deutschland verfolgt hat. Heute wird ein förmlicher Kreuzzug gegen die deutsche Kultur gepredigt, eine Hetzliteratur ist entstanden, die als „eine Art Exekution einer internationalen Ächtung gerechtfertigt wird“. Die Herrschaft der Gegner über fast die ganze internationale Presse — ausschließlich der Verbündeten — „führt zu einer ungeheuren Massensuggestion in der Welt“ im Sinne der Mißachtung alles Deutschen. Daß selbst die vornehme Literatur von Gelehrten und berühmten Autoren sich nicht von den Pamphleten der Zeitungsschreiber unterscheidet, sei zum Teil nur vom psychologischen Standpunkte zu behandeln. Wo die Leute aber sich Mühe geben, das deutsche Wesen zu untersuchen, da fehlt ihnen die Fähigkeit, das für die deutsche Kultur Charakteristische richtig zu erfassen. Schon das Wort ist ihnen fremd, sie sprechen von Zivilisation, von progrès, humanité und suchen ihre Eigenheiten zu finden. Die englischen Mittelklassen sind stark religiös, ein freier Individualismus ist die Grundlage

ihres Lebens, sie sind die Träger der geschäftlichen Unternehmungen. Über ihnen steht eine Aristokratie mit starken kommerziellen und industriellen Interessen, auch eine kleine Schichte edelster und kultiviertester Art von hoher Bildung, aber unter dieser Mittelklasse fehlt der Bauernstand und ein guter Handwerkerstand. Dagegen gibt es „eine Schichte tiefer Armut und führerlosen Elends". Frankreich war einst an der Spitze der Kultur zur Zeit der Renaissance und der Gegenreformation. Forderungen der Vernunft, des Fortschrittes, der Humanität, der sozialen Gerechtigkeit, der Freiheit und Gleichheit haben in der wissenschaftlichen Theorie von Staat und Gesellschaft ihren Ausdruck gefunden. Das war das einstige Ideal der Bourgeoisrepublik. Aber die vollkommene Religionslosigkeit und das reine Hervortreten des nationalistischen Geistes führten zur Auflösung der Traditionen, zur Skepsis und zur Aufhebung der geistigen Einheit. Rußland ist heute noch nicht der Repräsentant einer Kultur, wenn auch geistige Kräfte vorhanden sind. Es kommt nur als politischer Machtfaktor in Betracht. So bleibt von Einfluß nach außen nur die englische und die französische Kultur. Die erstere beherrscht Nordamerika (mit großen Verschiedenheiten), die französische dagegen das antiklerikale Italien und die romanischen Länder überhaupt, aber auch die Polen. Es ist im ganzen die „westliche Kultur, die der Demokratie in der Freiheit, des Fortschrittes und der Humanität". Von diesem Standpunkte beurteilen vor allem auch die Amerikaner die deutsche Kultur und ihr Ideal, wie das der Franzosen, und Englands wäre der Ersatz des Imperialismus in den beiden verbündeten Monarchien durch eine Auflösung der Teile in die Demokratien, die so zusammengehalten werden mit den anderen Nationen wie in den Vereinigten Staaten. Mit diesem Ideal wollen die bewußten Verleumder wie die geistig Hochstehenden die öffentliche Meinung in der Welt davon überzeugen, daß der Vernichtungskrieg, der gegen Deutschland geführt wird, gerecht sei. In Wahrheit ist es nur „die Ausnützung des russischen Kriegsbedürfnisses durch die französische Revancheidee und den englischen kommerziellen Weltherrschaftswillen".

Wer den Geist der deutschen Kultur verstehen wolle, müsse, meint Geheimrat Troeltsch, sich das Werden der deutschen Nation klar machen. Nach dem Chaos, das der Dreißigjährige Krieg zurückgelassen hat, nach der Glaubensspaltung und der Auflösung in kleine und kleinste Staaten war Österreich nicht mehr im stande, in Deutschland aufzugehen und die Habsburger konnten als deutsche Kaiser die Einheit nicht

herstellen. Die Kräfte dazu sind in Preußen geschaffen worden, soweit die äußeren Bedingungen in Frage stehen, in geistiger Beziehung aber durch die deutsche Literatur, Dichtung und Wissenschaft. Diese haben die Einheit geschaffen durch die Pflege der geistigen Kultur. Die große Schul- und Universitätsreform, die Wilhelm von Humboldt nach den französischen Kriegen in Preußen durchgeführt hat, die dann in allen deutschen Ländern nachgeahmt worden ist, war die Grundlage dafür. Nachdem dann der Krieg mit Frankreich 1870 gezeigt hatte, daß Deutschland nur dann eine Kultureinheit bleiben könne, wenn es nach außen stark und im Inneren nach festen Grundsätzen verwaltet werde, hat das liberale Bürgertum die militärische, rechtliche und wirtschaftliche Einheit für alle Bundesstaaten geschaffen und damit das Reich gegegründet. „Die militärische Organisation, die Energie und Ordnung in der Verwaltung, den Geist der Disziplin und der Verantwortung hat die ganze Nation willig übernommen und wetteiferte darin mit Preußen. Denn sie ist sich klar darüber, daß es keine selbständige deutsche Bildung ohne den Schutz eines großen, mächtigen Staates und keine Ernährung unserer Millionen gibt ohne ein geschlossenes, zu erfolgreicher Handels- und Wirtschaftspolitik befähigtes Reich." Endlich habe Deutschland eine große Unterschicht im Bauerntum und Kleinbürgertum, in welchem die Nervenkraft, die Naturinstinkte, die elementare geistige Art angehäuft sind. Ihre psychische Kraft hat sich gerade im jetzigen Kriege bewährt.

Troeltsch faßt die Hauptzüge des deutschen Volkes dahin zusammen, daß es monarchisch, nach alter Germanentradition kampffähig, das heißt kriegerisch brauchbar ist und daher für den durch die politische Lage dem Staat aufgezwungenen militärischen Zweck von hoher Brauchbarkeit ist. Dabei entspricht dem Volksheer das Volksbildungswesen. Die Organisation von Bildungsanstalten erfaßt vom siebenten Jahre an alle Kreise der Bevölkerung in mannigfachen Verzweigungen und Spezialisierungen von den Volksschulen angefangen durch Mittelschulen, Universitäten, Techniken und die zahlreichen Spezialschulen für wissenschaftliche Fortbildung und für wirtschaftliche Zwecke. Das sind in gewissem Grade sozialistische Einrichtungen, aber sie wirken ohne die freie Initiative zu beengen. In Deutschland ist der Bauer erhalten geblieben und er hat einen Bildungsgrad erreicht, wie bei keinem anderen Volke. Dabei ist der Ertrag der Landwirtschaft im Steigen. Mit solchen durchgebildeten, an Disziplin gewöhnten Volks-

elementen konnte auch die deutsche Industrie jene hohe Stufe erreichen, auf der sie heute nach einem Menschenalter ernster, wissenschaftlicher und technischer Bildungstätigkeit steht. „Wir sind kein Rentnervolk wie die Franzosen, keine bäuerlich-militärisch-bureaukratische Macht wie Rußland, kein reines Industrie- und Handelsvolk wie die Engländer." Hier kann man wohl hervorheben, daß auch die Engländer in den breiten obersten Schichten nur Rentner sind. „Die Deutschen seien ein immer noch eingespanntes Volk, das alle Künste der Organisation, der Ordnung und Berechnung, aber auch alle politische Kraft und Geschlossenheit für die Ernährung seiner steigenden Millionen verwenden muß." Darum mußte es auch über See mit England zusammenstoßen. Ohne Anteil am Weltverkehr kann ein Reich wie Deutschland nicht bestehen. Das, was vorher geschildert wurde, „Monarchie, Heer, Schule, Verwaltung und Wissenschaft beruht auf außergewöhnlichem Ordnungssinn, verbunden mit strenger Disziplin und ernstem Pflichtgefühl". Das zeigt sich in der Beamtenschaft in den Vereinen und Korporationen, in den Groß- und Kleinbetrieben, in den Gewerkschaften der Arbeiter und in der großen sozialen Versicherung. Methode und Systematik sind in Deutschland das Prinzip der wissenschaftlichen Arbeit und der Technik, der Erziehung und der Sozialpolitik. Stehen zweifellos die deutschen Zentren der Wissenschaft einzig in ihrer Art da, so muß doch auch hervorgehoben werden, daß eine Art Demokratisierung der Bildung durch ein ganzes System von Vorkehrungen, Vereinen, Anstalten und Unternehmungen für die geistigen und ästhetischen Interessen sorgt.

Wenn man dabei hervorhebt, daß Deutschland mehr Zwang gegenüber seinen Bürgern ausübe als andere Staaten, so beruht dies darauf, daß die deutsche Idee von der Freiheit nicht auf der puritanischen Grundlage beruht wie in England, die den anderen Nationen gegenüber stets versagt, noch weniger auf der revolutionären Idee, welche in Frankreich mit dem Gedanken der Freiheit verbunden wird. „Die deutsche Freiheit wird nie eine rein politische sein, sie wird immer mit dem idealistischen Pflichtgedanken verbunden sein. . . . In einem siegreichen Deutschland soll die Freiheit der Nation sich vollenden und diese Freiheit wird eine deutsche sein, keine französische und keine englische und erst recht keine russische." Die Idee der deutschen Freiheit kennt keinen rationalistischen Zwang, sich allen Menschen aufzudrängen wie die französische und hat nicht den Zwang wie die englische, den angeblich moralischen Zwang, alle Zivilisation an die Herrschaft der eng-

lischen Institutionen zu binden. Wenn Deutschland heute um seine Großmachtstellung kämpft, dann kämpft es auch „um einen uns mit unverzehrbarer Zuversicht erfüllenden Geist: das Weltprinzip der Freiheit der verschiedenen Nationalgüter ohne englische Kontrolle über die politisch-sittliche Weltordnung und über die Meere.“

Schuhmacher (Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft) geht, wie Troeltsch, von der Tatsache aus, daß Deutschland dadurch in seiner Bevölkerung einen so hohen Grad von Bildung und Arbeitsenergie gewonnen habe, daß es seiner natürlichen Lage nach unter Führung von Preußen, wo die Disziplin und feste Organisation der Staatstätigkeit zuerst mit Vollkommenheit durchgeführt wurde, gezwungen war, auf geistige, körperliche und moralische Durchbildung aller Volksschichten Rücksicht zu nehmen. Daß dies geschehen, beweisen alle Tatsachen auf dem Gebiete des öffentlichen Bildungswesens, der Heeresdienst und die Verbindung körperlicher Übung mit dem Besuch aller Unterrichtsanstalten und das große System der Arbeiterversicherung. Was aber das moralische Element anbelangt, so spielt hier nicht nur die Bewahrung der Religiosität eine Rolle, sondern die Fähigkeit einzusehen, daß auf jedem Gebiete der einzelne eine Stellung einnimmt, in der er auf andere Rücksicht nehmen muß. Das ist das Wesen der Disziplin, sich dem Gedanken der Notwendigkeit gemeinsamen und unter Kontrolle gestellten Handelns in vielen Fällen zu fügen.

Dieser Gedanke, Organisationsgedanke nennt ihn Schuhmacher, zeigt sich nicht nur im Militärwesen und in der öffentlichen Verwaltung, sondern vor allem auch auf dem Gebiete des Wirtschaftslebens. Er ist aus Lebensnotwendigkeit erwachsen. Deutschlands Bevölkerung wächst jährlich um 900.000 Köpfe. Und die Auswanderung, die 1881 noch 220.902 Personen betrug, ist gegenwärtig von keiner Bedeutung mehr. Der Ertrag der Landwirtschaft ist in Deutschland fortwährend im Steigen, denn an den technischen Fortschritten (Kunstdüngung, Maschinen, rationellem Kulturwechsel) nehmen dank der vorgeschrittenen Bildung und darauf hinwirkenden Organisationen auch die bäuerlichen Landwirte teil. Hat Thaer zuerst auf die Notwendigkeit des Kulturwechsels auf Grund eigener Erfahrungen aufmerksam gemacht, so war Liebig der erste, der die Ursachen dafür in dem chemischen Prozeß der Bildung verschiedener Pflanzensorten und ihres Verhaltens zur Ausnützung der produktiven Kräfte des Bodens durch wissenschaftliche Forschung nachwies. Die Produktion von Kali ist in Deutschland in 25 Jahren von

einer Million auf zehn Millionen Tonnen gestiegen. Dazu wurden 1913 für 63·6 Millionen Mark Kali eingeführt. Ferner vervollkommnete man in Deutschland das Thomasverfahren in der Gewinnung von Ammoniak aus den Koksgasen. In großen Mengen wurde der stickstoffhältige Chilisalpeter verwendet und während des Krieges erfand man eine Methode, den Stickstoff der Luft durch bestimmte Fixierung für die Düngung der Böden nutzbar zu machen. Gegenwärtig produziert Deutschland dreimal so viel Stahl wie England, Roheisen zweimal so viel; 1913 hatte Deutschland bei geringer Einfuhr für 680 Millionen Mark Maschinen ausgeführt gegen eine Ausfuhr von England mit 630 Millionen Mark. Dabei ist der innere Verkauf von Maschinen größer als in England. An zweiter Stelle steht die Ausfuhr von anderen Fertigfabrikaten der Eisenbranche mit 652 Millionen Mark, dazu Stabeisen, Eisenbleche, eiserne Röhren, Eisendraht, Eisenbahnschienen im Betrage von 672 Millionen Mark. An dritter Stelle steht die Ausfuhr von Steinkohle mit 516 Millionen Tonnen und Koks mit 147 Millionen Tonnen. Zusammen ergeben diese Produkte und jene der Eisenindustrie ein Viertel der deutschen Ausfuhr. In diesen Produkten hat Deutschland sich einen Markt erobert, der zwar vorübergehend erschüttert werden kann, aber nicht auf die Dauer. Noch mehr gilt dies für die chemische Industrie. 159 Aktiengesellschaften mit 300.000 Arbeitern erzeugten im Frieden Produkte im Werte von 1750 Millionen Mark, im Kriege Zerstörungs- und Heilmittel. 1911 beschäftigten die Elberfelder Farbwerke dauernd etwa 400 wissenschaftlich gebildete Chemiker und brachten 789 Patente zur Anmeldung. Deutschlands chemische Industrie deckt vier Fünftel des Weltbedarfes an Farbstoffen.

Die vierte große Industrie ist die Elektrizitätsindustrie, die nicht nur in Deutschland, sondern in fast allen Staaten Europas und in überseeischen Ländern Anlagen errichtet hat.

In Verbindung mit dieser starken Entwicklung der Industrie steht eine zunehmende Erhöhung des Bildungsstandes der Arbeiter. Es gab in Preußen allein 1912 2235 gewerbliche, 392 kaufmännische und 19.371 Fortbildungsschulen. Für die Erhaltung der Gesundheit sorgt die Arbeiterversicherung. Ihre Anstalten verfügten 1913 über ein Vermögen von 3057 Millionen Mark und gewährten in diesem Jahre 840 Millionen Mark Unterstützung. Wie die Selbsthilfe der Arbeiter in den Gewerkschaften wächst, zeigt das Ansteigen der Zahl ihrer Mitglieder von 350.000 im Jahre 1891 auf $3^3/_4$ Millionen im Jahre 1912. 1906 hatten

sie die Zahl der Mitglieder der englischen Gewerkschaften erreicht, 1912 um $^1/_2$ Million überholt und in den Jahreseinnahmen um 20 Millionen Mark.

Ebenso stark wie Landwirtschaft und Industrie ist Deutschlands Geld- und Kreditorganisation. Die Bank von England konnte ihre Golddeckung nur durch Einziehung der Goldreserven der Kolonialbanken aufrecht erhalten, die deutsche Reichsbank hat ihre Bardeckung auch im Kriege bewahrt. Allerdings hat sie die ihr nur bis zur Höhe ihres Kapitales gestattete Lombardierung eingeengt. Die Bank von Frankreich hingegen hat sich gerade durch Lombardierungen geholfen, an deren Stelle in Deutschland die Darlehenkassenscheine traten. Während aber in Frankreich Ende März 1915 die Vorschüsse der Bank an den Staat 5380 Millionen Francs ausmachten, war die Größe der ausgegebenen Darlehenkassenscheine in Deutschland Ende 1914 1717 Millionen Mark im März nur mehr 753 Millionen Mark. Die fünf heute im Vordergrunde stehenden Banken Deutschlands hatten bei der Reichsgründung erst 122·8 Millionen Mark Kapital, 1915 aber 1020 Millionen Mark und 325 Millionen Mark Rücklagen. 1890 besaßen die großen Berliner Aktienbanken nur 100 Millionen Mark Depositengelder, am 1. Februar 1915 hatten die vier größten 1748 Millionen Mark Depositen. Neun führende Banken verfügten an demselben Tag an eigenen Geldern (Aktienkapital, Reserven) sowie an fremden Geldern über eine Kapitalskraft von 6000 Millionen Mark. Daß die deutschen Banken zu Großbanken besonderer Art geworden sind, ist verursacht durch das Streben nach Risikominderung. So haben die Deutsche Bank, die Diskontogesellschaft und die Dresdener Bank zugleich mit der Entwicklung der Depositen eine Erhöhung ihres Kapitales vorgenommen. Jede Abhängigkeit von lokalen Verhältnissen wie von einzelnen Industriezweigen ist möglichst vermieden worden. Geographisch und sachlich ist die Tätigkeit dieser Großbanken in erster Linie dem deutschen Wirtschaftsleben dienstbar, aber zugleich ausausgedehnt fast über die ganze Erde. Die Form der Größenerweiterung ist: Konzernbildung und Verschmelzung. Aber doch besteht ein Unterschied zwischen den drei französischen Einheitsbanken mit ihren mehr als 1000 Zweiganstalten in der Provinz und den deutschen Großbanken. Diese erhalten lokale Besonderheiten in größerem Maße. Die drei größten deutschen Banken haben in ihrer Jahresrechnung für 1914 nicht weniger als 318 Millionen Mark Beteiligung verschiedener Art ausgewiesen. Die Bilanzsumme dieser drei Banken machte 60% der

gesamten Bilanzen aller deutschen Kreditbanken aus. Dabei ist ihre Geschäftsführung solid. Dank dieser ungehemmten Geschäftsführung sind sie mit allen Zweigen des deutschen Wirtschaftslebens verwachsen und zum Führer in ihnen geworden.

In England hat sich die Börse als Organ der Unterbringung von Effekten erhalten, in Deutschland üben die Banken Einfluß auf die Börse aus. Die deutschen Banken benützen die Börse als ein Mittel für ihre organisatorischen Zwecke, während die englischen Kreditbanken von Handel und Spekulation als Mittel gebraucht werden. Ohne die Großbanken wäre der gewaltige Aufschwung der deutschen Industrie nicht möglich gewesen. Sie haben erst den Organisationsgedanken in die Industrie hineingetragen. Dadurch sind sie nicht nur an einem einzelnen Unternehmen eines Industriezweiges beteiligt, sondern gleichzeitig an mehreren miteinander konkurrierenden. Darum müssen sie bemüht sein, den ungezügelten Wettbewerb einzuschränken. Sie arbeiten auf Ausgleichung hin, werden zum Träger des Kartellgedankens und sind stark beteiligt an dem großen Prozeß der genossenschaftlichen Neuorganisierung der industriegewerblichen Produktion in Hunderten von leistungsfähigen Verbänden aller Art. Dadurch ist der Reichtum Deutschlands so stark gewachsen, daß das Volksvermögen auf 310 Milliarden Mark geschätzt wird, und mit seinem Jahreseinkommen von etwa 43 Milliarden Mark steht es an der Spitze aller Völker Europas. Von den Emissionen an Wertpapieren entfallen in Deutschland 85% auf inländische Werte, in England nur 18%, in Frankreich 30%. Darum war bei Beginn des Krieges der Effektenmarkt so viel besser als in England und in Frankreich.

Deutschland hat das größte Eisenbahnnetz von Europa, durch die staatliche Verwaltung sind die Tarife dem Einflusse der Industrie entzogen. Dazu kommen die vielen Wasserstraßen. Durch diese große Verkehrsentwicklung wurde auch Deutschlands Seeverkehr unterstützt und die europäische Auswanderung nahm zu einem großen Teil ihren Weg über deutsche Häfen. Diese volkswirtschaftliche Entwicklungstendenz kommt auch in dem Wachsen der Außenhandelsziffern zum Ausdrucke. Es betrug der Außenhandel in Millionen Mark in

	Deutschland	England	Frankreich
1890	8.195	15.300	8.237
1900	11.088	17.899	9.208
1907	17.011	23.741	12.104
1913	22.530	28.644	14.814 (1912)

Betrachtet man Einfuhr und Ausfuhr getrennt, so wird der Aufschwung des Wirtschaftslebens in Deutschland noch klarer. 1913 blieb seine Ausfuhr nur mehr um 622 Millionen Mark hinter der Englands und um 101 Millionen Mark hinter der der Vereinigten Staaten zurück. In der Einfuhr steht Deutschlands Einfuhr von Rohstoffen und Nahrungsmitteln über jener Englands.

Diese Konkurrenz Deutschlands hat schon im Jahre 1885 die Aufmerksamkeit des englischen Parlaments auf sich gelenkt. Eine in diesem Jahre eingesetzte Kommission zur Untersuchung des „Niederganges von Industrie und Handel" in England kam zu dem Ergebnisse, daß die englischen Industriellen und Händler nicht jene intensive, sich den Bedürfnissen der Abnehmer anpassende Wirtschaftstätigkeit aufweisen, welche die Deutschen zeigen. Von da ab steigert sich die Mißstimmung bis zu dem nicht mehr normalen Unterdrückungswahn, der heute England gegenüber Deutschland beherrscht.

Staatssekretär Solf geht in seiner Darstellung der deutschen Kolonialpolitik von der Tatsache aus, daß sie niemals eine Eroberungspolitik war wie die Englands. Deutschland hat daher auch seine Kolonien nicht militärisch organisiert. „Im Vertrauen auf die solidarischen Interessen der weißen Rasse und gestützt auf Bestimmungen und auf den Geist der Kongoakte war der militärische Schutz unserer Kolonien ein schwacher und lediglich auf die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung unter den Eingeborenen und für die Unterdrückung des Sklavenhandels bemessen." Allerdings habe Deutschland damit schlechte Erfahrungen gemacht. Kaum hatte es nach der schlechten Behandlung der deutschen Kolonisten auf den Fidschiinseln (1874) durch die die Inseln an sich reißenden Engländer mit einer selbständigen Kolonisation begonnen, als alle Staaten sich bemühten, ihm Schwierigkeiten zu machen. Insbesondere die französische Kolonialverwaltung hat es an Entgegenkommen fehlen lassen. Am 26. Februar 1885 war die Kongoakte zu stande gekommen, welche Deutschland ein weites Freihandelsgebiet in Zentralafrika sicherte. Am 1. Juli 1890 wurde das Zanzibarübereinkommen zwischen Großbritannien, Frankreich und Deutschland abgeschlossen, das den gegenseitigen Besitz an afrikanischen Kolonialgebieten fest abgrenzt und festsetzt, daß, wenn die vertragschließenden Staaten in einen Krieg verwickelt werden sollten, diese Gebiete als neutral angesehen werden sollen. Frankreich und England haben sich aber nicht daran gehalten und haben 1914 diese Ge-

biete als feindliche behandelt. Natürlich haben sie dadurch die ganze europäische Kolonialpolitik einer Gefahr ausgesetzt. Denn die Kämpfe der Weißen untereinander in den Kolonialgebieten mußten in den farbigen Rassen die Vorstellung hervorrufen, daß „der weiße Mann" doch nicht so stark ist wie man bisher geglaubt hat. Deutschland und Holland sind die einzigen Staaten, welche weder im Zollwesen der Kolonien noch in dem des Mutterhandels eine Bevorzugung des eigenen Handels eingeführt haben. Fremdes Kapital konnte sich in den Kolonien niederlassen, es bestand volle Freiheit im Verkehr und in der Wirtschaft. In der Rechtspflege wurde allerdings ein Unterschied gemacht zwischen Weißen und Eingeborenen, aber nur, weil es notwendig war, die letzteren erst zu erziehen. Deutschlands Kolonialpolitik war wesentlich Missionstätigkeit, alle Mittel wurden angewendet, die Eingeborenen zur Kultur zu führen. In der Bewirtschaftung des Bodens wurden Verbesserungen durch Einführung des Grundbuches und durch Bemühungen, allen Bodenbearbeitenden genügend große Gebiete zu sichern, herbeigeführt. Die strafrechtliche Willkür der Häuptlinge wurde abgeschafft und die Verwaltung mit der Verwaltung eines den Verhältnissen angepaßten Strafrechtes betraut. In Deutsch-Asien und Deutsch-Südwestafrika sprachen nur Weiße Recht, in Kamerun, Togo und in der Südsee war ein Teil der Gerichtsbarkeit den Eingeborenen überlassen. Daß schließlich doch Schutz- und Polizeitruppen eingeführt werden mußten, ist darin begründet, daß die Erschließung und Entwicklung von Gebieten mit Völkern niederer Kultur ohne den Schutz militärischer Machtmittel nicht möglich sind. Daß sie auch noch gegen europäische Feinde mit Erfolg verwendet werden konnten, ist ein nicht beabsichtigter, aber nützlicher Zweck.

Hans Delbrück (Das deutsche militärische System) vergleicht das deutsche militärische System mit dem französischen, englischen und russischen. Die preußische Armee, die den Grundstock des deutschen Reichsheeres bildet, geht zurück auf den Wiederaufbau der alten preußischen Armee, die im Jahre 1806 von Napoleon zerschmettert, zu Grunde gegangen war. General Scharnhorst faßte den Gedanken, um Preußen von dem französischen Joche zu befreien, die gesamte kriegsfähige Bevölkerung unter die Waffen zu rufen. Dies hat sich in den Jahren 1813 bis 1816 so bewährt, daß man die allgemeine Wehrpflicht auch im Frieden beibehielt. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurden dann Reformen vorgenommen, deren entscheidendste die Herabsetzung

der Dienstzeit von drei Jahren auf zwei Jahre (mit Ausnahme der Kavallerie und reitenden Artillerie) im Jahre 1893 ist. Die Organisation ist nun die folgende: Die Dienstpflicht währt vom 20. bis 45. Jahre. Die beiden jüngsten Jahrgänge bilden die stehende Armee. Die nächsten Jahrgänge werden benützt, im Kriegsfalle die Stärke der Regimenter zu verdoppeln, Reserveregimenter, und mit den „Ersatzreserven" Ersatzbataillone herzustellen. Aus den älteren Landwehrmännern werden Landwehrregimenter gebildet und schließlich aus den letzten Jahrgängen bis zum 45. Jahre die Landsturmbataillone, die in erster Linie zum Garnisonsdienst und zur Bewachung der Gefangenen bestimmt sind, im jetzigen Krieg aber auch mehrfach in der Front mitgekämpft haben. Auf die jüngsten Jahrgänge, vom 17. bis 20. Jahre, wird erst zu allerletzt zurückgegriffen.

Das stehende Heer betrug durch die hundert Jahre stets ungefähr $1^0/_{00}$ der Seelenzahl, in den letzten Jahren ist der Satz auf $1{\cdot}117^0/_{00}$ für die Armee, für diese und die Marine auf $1{\cdot}22^0/_{00}$ (ohne Offiziere) erhöht worden. Von großer Bedeutung ist das Institut der „Einjährig-Freiwilligen". Um als solcher dienen zu können, muß man durch Schulzeugnisse (absolvierte Mittelschule) oder durch ein recht schwieriges Examen eine höhere Bildung nachweisen. Der Einjährig-Freiwillige hat sich selbst auszurüsten und muß sich aus eigenen Mitteln erhalten.

Diese Einrichtung hat sich politisch und militärisch bewährt. Der militärische Dienst von nur einem Jahre stört die allgemeine Ausbildung der jungen Männer nur wenig, aber er ist für die bürgerliche Gesellschaft wichtig, daß die Studenten oder Landräte und Industrielle auch diesen unentbehrlichen Teil der staatlichen Organisation kennen lernen. Für die Armee wird dadurch die Möglichkeit geschaffen, über die nötigen Offiziere zu verfügen, wenn die Einberufung der Reserven nötig wird. Denn die Einjährig-Freiwilligen werden nach dem ersten Dienstjahre noch zweimal für acht Wochen eingezogen und dann zum Offizier befördert. So findet man im deutschen Offizierskorps im Kriege, daß ein großer Teil desselben aus Richtern, Rechtsanwälten, Lehrern, Professoren, Künstlern, Schriftstellern, Landwirten, Kaufleuten, Ingenieuren und Beamten aller Art besteht.

Die französische Armee unterscheidet sich von der deutschen in drei Punkten. Die Aushebung geht weiter als in Deutschland, so daß die Armee $1^1/_2\%$ der Bevölkerung ausmacht. Ferner gibt es keine

Einjährig-Freiwilligen, was für die gebildeten Stände bei der dreijährigen Dienstpflicht jedenfalls ein großer Nachteil ist. Endlich können in Frankreich die Unteroffiziere grundsätzlich zu Offizieren avancieren bis zur Stellung eines Kapitäns. Das gibt natürlich ein weniger gebildetes Offizierskorps.

Auch die russische Armee beruht nach dem Gesetze auf der allgemeinen Wehr- und dreijährigen Dienstpflicht, ja für die Kavallerie, reitende Artillerie, Ingenieurtruppe und fünf Armeekorps in Asien sogar vierjährigen Dienstzeit, welche 1913 noch um ein halbes Jahr verlängert wurde. Allein die allgemeine Wehrpflicht existiert tatsächlich nicht. Rußland hat namentlich Mangel an Offizieren. 80% seiner Bevölkerung sind ungebildete Bauern, und der gebildete Mittelstand, der in Deutschland und in Frankreich das Reserveoffizierskorps bildet, existiert nur in einer schmalen Schichte. Selbst an Unteroffizieren ist Mangel, wie daraus hervorgeht, daß die Kompagnie in Rußland nur halb so viel Unteroffiziere hat wie in Deutschland. Trotzdem hat Rußland das größte Heer in Europa, im Friedensstande größer als das deutsche, das österreichisch-ungarische und das italienische zusammengenommen. Deutschland hatte 1911 615.000, Österreich-Ungarn 395.000, Italien 243.500, zusammen 1,253.500, Rußland aber 1,380.000 Mann unter Waffen. Deutschland ist es auch nicht, das mit dem Wettrüsten begann. Die Zahl der Rekruten (einschließlich Einjährig-Freiwilligen) war in Deutschland 1906 270.400, 1912 308.000, erst 1913 382.000 infolge der Rüstungen Rußlands, das den Friedensstand in diesem Jahre von 1,380.000 auf 1,850.000 erhöhte.

Was aber sowohl dem französischen wie dem russischen Heere fehlt, ist ein Zusammenhang mit dem Bildungswesen. In Rußland verschlingt Heer und Marine so viel von den Staatseinnahmen, daß, selbst wenn nicht der Widerstand gegen die Volksschulen bestünde, kein Geld für sie vorhanden wäre, und in Frankreich klagen die Gebildeten über den ungünstigen Einfluß der dreijährigen Dienstzeit auf den Bildungsstand der Söhne bürgerlicher Kreise. So könne man wohl sagen, daß „von allen Heeren der Welt das deutsche das durchgebildetste und gewaltigste Kriegsinstrument und zugleich dasjenige ist, welches am wenigsten brauchbar ist für eine bloße Politik des Ehrgeizes und des Machthungers".

Gustav von Schmoller und der Stadtrat von Berlin Hans Leither behandeln „Die deutschen Institutionen und den Geist des öffentlichen

Lebens". Während ersterer die gesamte Staatsverwaltung und Selbstverwaltung in ihrer geschichtlichen Entstehung und in ihrem heutigen Stande schildert, gibt uns Hans Leither ein Bild von der Selbstverwaltung der deutschen Städte. Schmoller geht in seiner Abhandlung von dem Vorwurf aus, daß Preußen ein militärischer Staat sei und sein Beamtentum eine übermäßige Zwangsgewalt besitze. Beide Vorwürfe träfen nicht zu. Militärisch organisiert müsse jeder Staat sein, der an seinen Grenzen Feinde hat. Die am höchsten kultivierten Staaten des Altertums — Athen — waren stark militärisch. Das Beamtentum aber ist eine notwendige Voraussetzung für jede gute Verwaltung und für die Wahrung der Rechte des Staates wie der einzelnen Privaten in ihrem Verkehr untereinander. „Politische Freiheit" könne nur heißen: 1. ein gewisser Einfluß des Volkes auf die Regierung, Gesetzgebung und auf die Grundzüge der äußeren und inneren Politik; 2. ein gesicherter Schutz freien Handelns der Bürger in Glaubens- und Religionssachen, im Familienleben, in der Meinungsäußerung in Literatur, Presse, im wirtschaftlichen Privatleben, in der Bildung von Vereinen, Versammlungen usw. Betrachte man die Leistungen der preußischen Beamtenaristokratie von 1640 bis heute, so finde man 1. Ein- und Durchführung der allgemeinen Schulpflicht und der staatlichen Volksschulen wie anderer Bildungsanstalten; 2. die Heeresorganisation und die allgemeine Wehrpflicht; 3. die Justizreform; 4. die in dieser Zeit beginnenden Reformen der Selbstverwaltung und ihrer neueren Fortbildung. Im Deutschen Reich erhalten die 111.000 Unteroffiziere, die mit der Volksschulbildung als Soldaten eingetreten sind, durch den ihnen als Unteroffizieren erteilten Unterricht die Möglichkeit und das Recht, mit dem 32. Jahre in die unteren Stellen des Heeres-, Staats- und Gemeindedienstes einzutreten. Dieser Dienst umfaßt in Deutschland eine Drittel- bis eine halbe Million ausgezeichneter Beamter, von denen es vielen ermöglicht wurde, in die höheren Stufen überzugehen, bis man die Gymnasialvorbildung zur Bedingung des Beamtentums machte. Die Universitäten haben volle Freiheit der Lehre und der Verwaltung durch die Professoren selbst, sie sind nicht abhängig von einem Präsidenten oder von Stiftungsräten wie in Amerika.

Wie die allgemeine Schulpflicht geht auch die allgemeine Wehrpflicht auf die Zeit der Erhebung Preußens gegen die Napoleonische Zwangsherrschaft zurück. Beide wurden in allen deutschen Staaten als Grundlage der Staatsorganisation angenommen, wodurch eine

Durchdringung des Volkes mit Bildung und Pflichtgefühl gegen den Staat erzielt wurde wie in keinem anderen. Dazu tritt die Justizreform. Während im früheren Staatswesen der zersplitterten deutschen Kleinstaaterei die größte Willkür in der Rechtsprechung herrschte, bestand in Preußen schon unter Friedrich dem Großen das System angestellter, bezahlter und gelehrter Richter. Er stellte die Advokaten unter staatliche Kontrolle mit Rücksicht auf ihre Vorbildung und Geschäftsführung. Schon 1781 bis 1793 treten auch im Zivilprozesse Verbesserungen ein, das Mündel- und Vormundschaftsrecht wird geregelt. 1877 bis 1879 wird eine große Prozeß- und Gerichtsverfassungsreform durchgeführt, welche in ganz Deutschland die Einheit des Verfahrens schuf und in erster Instanz die Zuziehung von Laien als Schöffen zuließ. Sie wird in Bezug auf den Rechtsschutz des Volkes und der Individuen von keinem anderen Volk übertroffen.

Staatsgewalt und ihre Organe müssen absolut herrschen in den auswärtigen Angelegenheiten, im Heerwesen, im Gerichtswesen. Im Gebiete der Finanzen, der Polizei, der inneren Verwaltung können die Gemeinden und andere Kommunalkörperschaften mit der Ausführung gewisser Staatsgeschäfte beauftragt werden. Vor allem mit allen gemeinnützigen Einrichtungen, so daß sie ihre eigenen Organe, Beamte, dazu anstellen, ebenso gehört das Gebiet ihrer eigenen wirtschaftlichen Verwaltung absolut ihnen zu. Allerdings muß die Organisation der Städteverwaltung so sein, daß sie nicht bloß zur Herrschaft der Besitzenden, insbesondere der Hausbesitzer, führt. Durch lange Zeit befanden sich die deutschen Reichs- und Territorialstädte infolge der Mißwirtschaft der leitenden Personen, die nur für ihre eigenen Interessen sorgten, im traurigsten Zustande. In Preußen wurde in der Zeit von 1680 bis 1750 eine einheitliche Städteordnung durchgeführt, 1808 wurde ihnen unter Freiherrn von Stein weitgehende Freiheit gegeben. Dieses letztere Gesetz wurde zur Grundlage nicht nur der preußischen, sondern der deutschen freien Städteverwaltung überhaupt in der neueren Zeit. „Es ist mit dem Gesetz über die allgemeine Wehrpflicht von 1814 das politisch bedeutsamste und segensreichste deutsche Gesetz des 19. Jahrhunderts." Charakteristisch für die Städteordnung ist 1. daß ein kollegialer Magistrat die Stadt regiert; 2. daß die Vertretung der Bürgerschaft, die Stadtverordneten, ihn wählen und die Steuern, das städtische Budget, bewilligen; 3. daß sehr gemischte Deputationen aus dem Magistrat, aus den Stadtverordneten und befähigten zugewählten

Bürgern die städtische Verwaltung im einzelnen führen. Im Magistrate sitzt eine Minorität bezahlter, auf sechs bis zwölf Jahre gewählter Mitglieder (Bürgermeister, Syndikus, Kämmerer, Baurat, Schulrat) neben einer Majorität ehrenamtlich tätiger Bürger, die meist ihre ganze Zeit dem städtischen Amte widmen. „Die deutschen Oberbürgermeister stehen turmhoch an Fähigkeiten und Leistungen über den meisten ihrer Kollegen in den anderen Kulturstaaten, die teilweise nur verstehen, wie der Lordmayor von London, Festessen zu präsidieren oder zu unterschreiben, was ihre Sekretäre gedacht, entworfen, vorgelegt haben, wie die meisten Maires der französischen Städte; die in der nordamerikanischen Union stehen teilweise an der Spitze geheimer oder öffentlicher, die Städte plündernder Ausbeutungsverbände, wie lange in New York."

Für das Land kam eine Kreisverfassung in Betracht, bei welcher die einzelnen Dorfgemeinden vertreten waren zur Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten, wie Straßenbau, Spitalbau u. dgl. Sie stammt aus dem Jahre 1872. An der Spitze steht der Landrat, in der Regel ein Großgrundbesitzer. Er ist halb Staatsbeamter, halb Vertrauensmann des Kreises, aber ein Kreisausschuß unterstützt und kontrolliert ihn. Die Kreisbehörden besorgen staatliche Geschäfte und die wirtschaftlichen Angelegenheiten ihres Kreises. Die Ausbreitung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Reform der Regierungen und der Provinzialbehörden, endlich die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 sind alle in gleichem Geiste gedacht und vollendeten die Reform. Gneist und der konservative Minister des Innern Freiherr von Eulenburg sind ihre Schöpfer. England hat erst 1888 und 1894 eine ähnliche Verfassung eingerichtet. Napoleon hat in Frankreich alle Selbstverwaltung aufgehoben und daran ist nicht viel geändert worden. „Bis herab zu den Arbeitern nehmen heute alle Klassen an der städtischen und ländlichen Selbstverwaltung teil. Die segensreichen Folgen zeigen sich heute an der Sozialdemokratie, deren Mitwirkung in der Selbstverwaltung alle objektiven leitenden Beamten (vor allem die Oberbürgermeister) loben. Sie leisten in ihr Tüchtiges und gewöhnen sich, ernste amtliche Pflichten zu erfüllen, wie die mittleren und oberen Klassen."

Wenn Deutschlands Feinde und mancher der lauen Gönner unter den Neutralen von Deutschland behaupten, daß es heute noch ein rückständiger Militär- und Beamtenstaat ohne politische Freiheit sei, so zeigt dies von vollkommener Unkenntnis der deutschen Staatsorganisation. Die bestehende Amtsaristokratie eines pflichttreuen Beamtentums

und des unvergleichlichen Offiziersstandes beschützt Deutschland vor der Herrschaft der Geld- und Kapitalaristokratie, die in England, Frankreich und in den Vereinigten Staaten herrscht. Minister und Parteiführer rekrutieren sich in Deutschland noch heute fast mehr aus dem Mittelstande als aus der Aristokratie, teilweise sogar aus den unteren Klassen. Man wird allmählich im Ausland erkennen, daß Deutschland auch die Selbstverwaltung schützt, daß es trotz seines „Militarismus" keine Eroberungssucht besitzt wie England, Frankreich, Rußland und Amerika. Deutschland will nur seinen Teil am Welthandel, und zwar unter Anerkennung der Gleichberechtigung aller großen Kulturstaaten, wenn diese nicht das Gleichgewicht stören wollen.

Die Ausführungen des Stadtrates Dr. Hans Luther schildern die Leistungen der Selbstverwaltung in kurzer, aber erschöpfender Darstellung. Es kommen die Stadt- und Landgemeinden, dann aber größere Vereinigungen in Betracht. So in Preußen Landkreise, zu denen die kleineren Städte und Landgemeinden gehören, die Provinzialverbände, die aus den größeren Städten (Stadtkreise) und Landkreisen bestehen. Landkreise und Provinzen nennt man Kommunalverbände im Gegensatz zu den Einzelgemeinden. Daneben gibt es spezielle Selbstverwaltungskörper, wie sie ja auch bis nun in Österreich bestehen: Landwirtschaftskammern, Handels-, Handwerks- und Gewerbekammern. Über die Art der Verwaltung ist ja im wesentlichen schon von Schmoller gesprochen worden. Luther betont nur, daß der verbreitete Vorwurf einer Klassen-, namentlich Hausbesitzerpolitik als allgemeines Urteil jedenfalls ungerechtfertigt sei, denn in den großen Gemeinden treten überall die sozialpolitischen Tendenzen hervor. Ebenso trachten alle größeren Gemeinden diejenigen Unternehmungen, die für Gemeinwesen arbeiten: Elektrizitätswerke, Gaswerke, Straßenbauten, in kommunale umzuwandeln. Bei mittleren und kleinen Gemeinden wird das „gemischte System", Privatunternehmung mit Beteiligung und Kontrolle der Gemeinde, häufiger. Jedenfalls seien die größeren Stadtgemeinden in der Lage und bereit, auch durch Zusammenwirken sozialen Bedürfnissen zu genügen. So haben sich die deutschen Großstädte an der „Kriegsgetreidegesellschaft" mit zwei Fünfteln des Kapitals beteiligt.

II.

In dem zweiten Teile des Werkes werden Verfassung und Politik der zwei Bundesgenossen Deutschlands, Österreich-

Ungarns und der Türkei, behandelt. Hofrat Tezner zeigt in seiner kurzen, aber inhaltsreichen Darstellung, wie die Einheit der divergierenden Nationen in Österreich historisch durch die Fürstengewalt in der Zeit der absoluten Monarchie erhalten wurde. Schon im 15. und zu Beginn des 16. Jahrhunderts bestand eine einheitliche Organisation der fürstlichen Verwaltung und Rechtspflege in den deutschen Erbländern mit sozialen Gesichtspunkten: Schutz des unfreien Bauern und Schutz der sozial schwächeren Schichten der Bevölkerung, der sogenannte minus potentes, durch eine besondere Gerichtsorganisation, ferner Schutz gegen Gewaltüberschreitungen der mit Gerichts- und Polizeigewalt ausgestatteten Dynasten oder Grundherren und der Behörden der ständischen Selbstverwaltung. Dagegen gelang eine solche Organisation in Ungarn und Böhmen nicht. Immerhin mußten auch die Königreiche sich in der Heeresverwaltung und in der Verwaltung der äußeren Angelegenheiten unterwerfen. Die eingeführten Kron- und Staatsräte zur Beratung der Regierungsgrundsätze und der fürstlichen Regierungsakte hatten keine parlamentarische Gewalt. In allen Ländern besaß das Herrscherhaus Domänen und besondere Abgaben, die sogenannten Kammereinkünfte, ferner von den Ständen bewilligte Steuern. Dadurch war eine finanzielle Grundlage gegeben für die Zentralisationspolitik der Herrscher. Unter Maria Theresia und Kaiser Josef II. erreichte diese Macht ihre größte Vollkommenheit. Die Kaiserin schuf 1749 eine einheitliche höchste Justizbehörde und eine solche für die innere Verwaltung in den deutsch-österreichischen und böhmischen Ländern. Nur Ungarn konzessionierte sie mehr als die Konzentration der Kriegsverwaltung und der Verwaltung des Äußern. 1804 erfolgte die Proklamation des Monarchen zum Kaiser von Österreich. Er blieb als Führer im deutschen Bund bis 1866, wo er ausscheiden und sein immer strittig gewesenes Verhältnis zu Ungarn festlegen mußte. Die heutige Verfassung des Reiches ruht auf selbständigen Gesetzen, die in Ungarn und in Österreich 1867 als Verfassungsgesetze beschlossen worden sind. Die gemeinsamen Angelegenheiten (Politik in auswärtigen Angelegenheiten, Heer und Marine, Zoll- und auswärtige Handelspolitik, gemeinsame Finanzen) werden beraten in Delegationen der beiden Parlamente. Die Regelung der Beziehungen zwischen den beiden Teilen der Monarchie erfolgte bis 1907 in einfachen Vereinbarungen; dem Selbständigkeitsstreben Ungarns nachgebend wurden die Vereinbarungen über das Zollwesen und Aufwandsteuern, über das Münz-Zettelbank-

wesen und die handelspolitischen Angelegenheiten 1907 in die Form eines „Zoll- und Handelsvertrages“ gekleidet. Ein Zugeständnis, aus dem später Konsequenzen gezogen werden sollten.

In Österreich wurde 1907 das allgemeine, gleiche Wahlrecht eingeführt, in Ungarn liegt ein Entwurf vor, der, die Vorherrschaft der Magyaren sichernd, doch eine Erweiterung des Wahlrechtes mit sich bringen wird. In beiden Reichsteilen ist die Gesetzgebung dezentralisiert. Kroatien und Slavonien in Ungarn und die „im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“, Österreichs, haben ein Gesetzgebungsrecht, aber natürlich nur im Rahmen der Reichsgesetze und auf beschränkten Gebieten: Landeskulturpflege, Wohlfahrtswesen. Was die nationalen Rechte anbelangt, so geht auch hier Österreich weiter als Ungarn. Schon das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch hat in den §§ 16 und 17 ausgesprochen, daß jeder Mensch angeborene Rechte habe und daß, was diesen angemessen ist, so lange als bestehend angenommen werden muß, als ihre gesetzmäßige Beschränkung nicht nachgewiesen ist. In dem Artikel XIX des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger vom Jahre 1867 hat dieser Gedanke folgende Fassung erhalten:

„Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder „Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege „seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landes-„üblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom „Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme „wohnen, sollen die öffentlichen Lehranstalten derart eingerichtet sein, „daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten „Landessprache jeder Volksstamm die erforderlichen Mittel zur Aus-„bildung in seiner Sprache erhält.“

Diese weitgehenden Rechte sind individuell schwer realisierbar. In Wien leben gewiß Vertreter aller sieben Nationen, die Österreich vereinigt, aber es wird doch nicht durchführbar sein, daß jeder Angehörige irgend einer Nation von den Wiener Behörden Entscheidungen in seiner Sprache verlangt. Die meisten Rechtslehrer sind daher auch der Meinung, daß obiger Grundsatz zu seiner konkreten Ausführung eines Ausführungsgesetzes bedarf. Tezner geht auf die Frage nicht weiter ein. Es ist aber doch darauf zu verweisen, daß die Regierung in der Kriegszeit bereits eine Verfügung getroffen hat, wonach jeder

Eisenbahnbeamte der deutschen Sprache mächtig sein muß. Es wird unzweifelhaft noch eine weitere Entwicklung in der Erhaltung der deutschen Sprache als Staatssprache notwendig sein.

Die Abhandlung Oskar Webers über die auswärtige Politik Österreich-Ungarns geht von der Betrachtung der geschichtlich gewordenen geographischen und politischen Lage aus. Österreich ist schon bei seiner Gründung und durch die Jahrhunderte bis 1866 mit den deutschen Staaten in, der Form nach allerdings wechselnder Verbindung. Es übernimmt auch aus seiner Stellung heraus und durch die Familienbeziehungen der regierenden Geschlechter, insbesondere der Habsburger, italienische Gebiete. Schon die Ursache der Errichtung der Ostmark, des Keimes des späteren Österreich, wies aber auch auf Aufgaben hin, die in den Gefahren des Orients lagen: Avaren, Madjaren, Türken waren wilde Horden, welche die westliche Kultur gefährdeten. 1526 ging das Königreich Ungarn formell an Österreich über, und wurde nach durch Jahrhunderte geführten Kämpfen der ungarischen Aristokratie gegen die Habsburger im Jahre 1867 zu einer verfassungsmäßigen Einheit mit den österreichischen Ländern geführt. Die Auseinandersetzung mit Deutschland und Italien ist 1859 und 1866 zu Ungunsten der Monarchie erfolgt. Das Verhältnis zum Orient, Rußland und der Türkei, hatte eine Änderung erfahren durch die Bildung von der Türkei zunächst unterworfenen slavischen Lehensstaaten. Um den Einfluß auf die Türkei und ihre slavischen Staaten ist zwischen Österreich und Rußland seit 200 Jahren diplomatisch und von Rußland auch mit Waffengewalt gekämpft worden. 1849 half Rußland Österreich, den ungarischen Aufstand niederzuwerfen, 1856 aber stand Österreich nicht an seiner Seite und als Rußland seinen Vorstoß gegen die Türkei mit einem Frieden abschließen mußte, in dem es auf die eroberten Gebiete zu verzichten hatte, war der Gegensatz gegen die Habsburgische Monarchie gegeben, der bis auf den heutigen Tag andauert. Die auf dem Balkan entstandenen souveränen, stets von Rußland unterstützten Staaten drängten immer mehr nach größerer Selbständigkeit und nach Anschluß der in der österreichischen Monarchie lebenden Konnationalen. So gab es wieder zu Beginn der Siebzigerjahre Reibereien, Grenzüberfälle seitens der Bewohner von Bosnien und der Herzegowina. Schon vor dem für Rußland ungünstig verlaufenen Kriege dieses Staates gegen die Türkei war Österreich-Ungarn ein Teil von Bosnien und der Herzegowina durch einen Vertrag mit Rußland (1876) gesichert worden.

Österreich beharrte auf der Forderung des Anschlusses dieses Gebietes auch nach der Niederlage der Russen aus dem oben angegebenen Grunde. Auf dem Berliner Kongreß von 1878, der sich mit den Balkanfragen beschäftigte, wurden Österreich-Ungarn formell die beiden Provinzen zur Besetzung und Verwaltung übergeben. Am 7. Oktober 1879 wurde auf Anregung Bismarcks ein Bündnisvertrag zwischen Österreich und Deutschland unterzeichnet mit rein defensivem Charakter. Er verpflichtete zu gegenseitiger Unterstützung bei einem Angriff Rußlands. Als Frankreich 1881 plötzlich Tunis besetzte, auf welches Land Italien schon lange sein Augenmerk gerichtet hatte, empfand dieses das Bedürfnis nach einem Rückhalt an den beiden mitteleuropäischen Zentralmächten. Im Mai 1882 wurde der Bund zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn und Italien geschlossen, zunächst auf zwölf Jahre, am 7. Dezember 1912 wurde er erneuert. Er enthält im Artikel III die ausdrückliche Erklärung, daß, „wenn eine oder zwei der hohen den Vertrag schließenden Mächte, ohne eine direkte Provokation von ihrer Seite, angegriffen werden oder in einen Krieg mit zwei oder mehr der Großmächte, welche diesen Vertrag nicht unterzeichnet haben, verwickelt werden (à se trouver engagées dans une guerre), so wird von selbst der „casus foederis" für alle hohen den Vertrag schließenden Mächte gegeben sein" (le „casus foederis" se présentera simultanément pour toutes les Hautes Puissances contractantes). Wie Italien diesen Vertrag gehalten hat, wissen wir! Österreichs Politik war trotz der durch ein halbes Jahrhundert nachweisbaren Wühlereien Rußlands in Serbien und den anderen südslavischen Grenzmächten der Monarchie immer friedliebend. Allein die fortgesetzte Agitation russischer Diplomaten, Agenten unter den Serben und in Österreich selbst, das Entstehen einer panslavistischen vom offiziellen Rußland genährten Bewegung, die ganz offen selbst in Böhmen auftrat, die immer rücksichtsloser werdenden Werbungen in der südslavischen Bevölkerung für die serbischen Großmachttendenzen haben schon seit Jahren das Verhältnis zu Rußland zu einer großen Gespanntheit umgestaltet. Als nach dem entsetzlichen vom offiziellen Serbien organisierten Attentat auf den österreichischen Thronfolger und seine Gemahlin am 28. Juli 1914 Rußland an die Seite Serbiens trat, war der Bruch der Beziehungen zwischen den beiden Monarchien und für Deutschland durch das Überschreiten der österreichischen Grenze durch die russische Armee noch vor der Kriegserklärung der „Casus foederis" gegeben.

Prof. H. Becker behandelt die Stellung der Mächte zur Türkei in seinem Aufsatze vom Standpunkt des Staatsproblems und des Wirtschaftsproblems für die Türkei. Damit im Zusammenhang steht das Bildungsproblem. Becker findet, daß der asiatische Staat am lebensfähigsten sein wird, der die neuen Notwendigkeiten den alten Wurzeln seiner Kraft am besten aufzupfropfen versteht. In dieser Hinsicht war Japan in einer glücklichen Lage, dank seiner insularen, europafernen Lage. China hat mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen, am ungünstigsten aber ist die Lage der Türkei. Geographisch hat sie Berührung mit den europäischen Großmächten, ethnographisch ist sie nicht wie Japan von einem Volksstamm, sondern vereinigt Türken und Araber, Armenier und Kurden, Griechen und Bulgaren. Dabei sind die Türken das Herrenvolk gewesen, aber durch Sprache, Sitte und Religion den unterworfenen Völkern fremd. Endlich kommt in dem Maße, in dem der alte patriarchalisch-absolutistische Islamstaat unhaltbar wird, die größere Geneigtheit der Griechen, Armenier, Juden und Christen für die Führung von wirtschaftlichen Unternehmungen zum Ausdruck. Mit diesem Problem muß sich das verbliebene Türkenreich auseinandersetzen. Nach vielen inneren Kämpfen hat sich ein zentralistischer Islamstaat gebildet mit parlamentarischer Form, aber mit dem Khalifen an der Spitze und mit panislamitischer Tendenz. In diesem Staate haben die europäischen Großmächte es in zweifacher Richtung verstanden, ihre wirtschaftlichen Interessen zu wahren: 1. durch die Kapitulationen, die aus alten Handelsverträgen hervorgehen und bedingen, daß die Europäer steuerfrei sind und niedrigere Zollsätze zahlen, die nur mit Zustimmung des Vertragsstaates erhöht werden dürfen. 2. Begreiflicherweise konnte die traditionelle türkische Wirtschaft nicht zur modernen Kapitalsbildung führen. So war für das europäische Privatkapital im Eisenbahnbau, in der Errichtung von Banken, von Handels- und Schiffahrtsgesellschaften Verdienstgelegenheit gegeben. Hier begann die Konkurrenz der europäischen Großstaaten in Verbänden, mit politischen Interessen. Rußland war immer der Feind der Türkei, England durch lange Zeit der traditionelle Freund. Die Besetzung Ägyptens durch England in Verbindung mit der Erwerbung der Mehrheit der Aktien der Suezkanalgesellschaft brachten in diese Freundschaft einen Riß. Frankreich hatte durch die Erwerbung von Algier, Marokko, Tunis sich schon lange die Türken zu Feinden gemacht. Die früher dem Sultan unterworfenen Fürsten der slavischen Balkan-

völker, die Bulgaren, Rumänen wurden mit Rußlands Hilfe selbständig und für die dauernde Herrschaft der Türkei über die Dardanellen eine Gefahr. In dieser Gefahr der Isoliertheit trat Deutschland und neben ihm Österreich-Ungarn als Freund der Türkei auf. Die österreichisch-ungarische Monarchie hatte alte Orientinteressen, ist doch der Österreichische Lloyd die erste Seeschiffahrtslinie, die von Westeuropa nach Konstantinopel geführt wurde (1855). In neuerer Zeit hat deutsches Kapital in Kleinasien Interessen zu vertreten begonnen, die in Konkurrenz mit französischem und englischem Kapital standen. Aus diesen Beziehungen heraus, gemeinsame Bekämpfung der Russengefahr und gemeinsame Wirtschaftsinteressen in der Richtung der Hebung der Kultur türkischer Provinzen, ist jener politische Bund erwachsen, der heute die Türkei, zum Teil kann man sagen, den Islamismus mit den beiden europäischen Zentralmächten verknüpft.

III.

Der dritte Abschnitt des Werkes handelt von der „Machtpolitik der Gegner“. Ein Viertel des Buches ist dieser Darstellung eingeräumt worden. Autoren und ihre Objekte sind schon in der Einleitung angeführt worden. Leider verbietet mir die Raumbeschränkung für diese Anzeige des Werkes auch diese Darstellung ihrem Inhalte nach möglichst genau wiederzugeben. Es sind alle hier vereinigten Aufsätze von Sachkennern geschrieben und unter die für die heutige Kriegserscheinung wichtigen Gesichtspunkte gestellt, daher in ihrer Gesamtheit ein wertvolles Material zur Erklärung der Ausdehnung der Feindschaft gegen die beiden Zentralmächte in ihren Grenzstaaten. Italien konnte noch nicht berücksichtigt werden.

Erich Marcks beginnt seine Darstellung der Machtpolitik Englands mit der Herrschaft der Königin Elisabeth. Von 1600 ab hat das früher vom Kontinent abhängige England das Festland von außen her, in Handel und Politik beeinflußt und sich selbst, in freier Stellung, auf die Meere und in die weite Welt gekehrt. Mit dem Kampfe der Königin Elisabeth gegen das Spanien Philipps II. beginnt der Drang nach ozeanischem Handel, nach den Schätzen der Neuen Welt. Staatsmann und Kaufmann, Seeräuber und Admiral reichen sich die Hand. Unter Cromwell wird der Krieg gegen Spanien fortgesetzt, aber es wird auch mit Holland gekämpft, das aus Neu-Niederland (heute Staat New York) und den westindischen Inseln vertrieben wird. Von 1688 bis 1816, also

durch 128 Jahre, ist England von nun ab im Kriege mit Frankreich und auf dem Wege der Eroberung überseeischer Länder. 64 Kriegsjahre hat es, nach Seeley, dem englischen Historiker, in dieser Zeit gehabt. Zwar verlor es 1776 seine dreizehn nordamerikanischen Kolonien, allein es nimmt den Franzosen die westindischen Inseln, den Staat Louisiana (am Mississippi) und Canada weg. Von 1793 bis 1815 spielte es im Weltkrieg Napoleons eine Rolle, die ihm die Weltherrschaft auf der See sicherte. Es zerdrückte die französische, spanische, holländische Schiffahrt, es setzt sich im Mittelmeer (Gibraltar, Malta), in Afrika fest, es nimmt den Holländern und Franzosen das Kapland und die Inseln ab, die den Weg nach Indien beherrschen. Nach den napoleonischen Kriegen ist es die erste See- und Welthandelsmacht der Erde. Es entwickelt seine Industrie und seinen Handel. Erst nach den Änderungen, die in der Verteilung staatlicher Gewalt durch den deutsch-französischen Krieg 1870/1871 und durch die Ausbreitungstendenzen Rußlands vor sich gingen, griff auch England unter Disraeli wieder aktiv ein. Die Erwerbung der Suezkanalaktien sichert ihm die Herrschaft auf diesem kürzesten Seeweg nach Indien, die Erwerbung der Insel Cypern gibt ihm einen neuen Stützpunkt für seine Macht im Mittelmeer. In dieser unbeschränkten Ausdehnung seines Welthandels tritt in der Mitte der Achtzigerjahre des 19. Jahrhunderts eine Stockung ein. Marcks erwähnt sie nicht, aber sie war so groß, daß 1885 eine parlamentarische Kommission eingesetzt wurde zur Untersuchung der Ursachen des „Niederganges der Industrie und des Handels“. Deutschland konkurriert mit Erfolg, ist das Ergebnis der Zeugenaussagen. Damit ist ein Gegensatz zu Deutschland geschaffen, der durch die deutschen Bemühungen um Kolonialbesitz verstärkt wird. König Eduard VII. sieht bereits den Krieg mit Deutschland als notwendig an und beginnt seit 1907 die Einkreisungspolitik mit den bekannten Übereinkommen mit Frankreich, Rußland und Belgien. Die wirkliche Ursache dieses Weltkrieges ist Englands hochmütiges Verlangen, Alleinherrscher zur See zu sein.

Paul Darmstädter weist in seinem Aufsatz über die Machtpolitik Frankreichs darauf hin, daß in Frankreich, wo die Revancheidee nicht aussterben wollte, als Österreich-Ungarn nicht mehr für einen Krieg gegen Preußen-Deutschland zu haben war, die Neigung entstand, mit Rußland eine engere Verbindung einzugehen. So der „Temps“ schon 1872. 1875 rühmt sich der russische Reichskanzler Fürst Gortschakow,

daß er Frankreich vor einem neuen Krieg mit Deutschland gerettet habe und Politiker auf beiden Seiten fangen an, den Abschluß einer Allianz zwischen Frankreich und Rußland zu empfehlen. Juli 1891 kommt die französische Flotte nach Kronstadt und der Zar hört die Marseillaise stehend an. Am 27. August 1891 werden zwischen den Regierungen Noten ausgetauscht, die das Einvernehmen besiegeln, das 1892 durch eine Militärkonvention ergänzt und 1894 in ein formelles Bündnis umgewandelt worden ist. Für die Russen war natürlich nicht die Revancheidee Frankreichs entscheidend, sondern ihr finanzielles Interesse. Frankreich hat im Laufe der letzten zehn Jahre den Russen 20 Milliarden Francs leihen müssen. Andere Konsequenzen der England- und Rußlandfreundschaft war die Möglichkeit für Frankreich, seine Kolonialpolitik wieder aufzunehmen. Marokko, Tunis, Algier mit weitem Hinterland, dann Madagaskar bilden einen bedeutenden Kolonialbesitz. Marokko hat Frankreich nur mit Hilfe Englands erwerben können. Dieses gab seine Zustimmung in einem Abkommen vom 8. April 1904, in welchem auch Abmachungen über Ägypten und andere Teile der Welt enthalten waren. Da man in Deutschland schon seit mehreren Jahren eine Annexion Marokkos befürwortet hatte,war dieses Abkommen bereits gegen Deutschland gerichtet. Jedenfalls sind die Kolonialgebiete Frankreichs ertragreich, der Handel mit ihnen bezifferte sich in den letzten Jahren auf $1^1/_2$ bis 2 Milliarden Franken. Durch diese ungleiche Unterstützung und durch die mit den großen Anleihen erworbene Freundschaft Rußlands wurde das Selbstbewußtsein in Frankreich begreiflicherweise gestärkt und die Revancheidee gewann immer mehr Anhänger.

Prof. Karl Hampe behandelt in ausführlicher Weise die Entstehung des Königreiches Belgien. Belgien sei als Grenzgebiet zwar geeignet gewesen zur Kulturvermittlung, aber es war zugleich stets ein Kampfgebiet. Die Bevölkerung ist nicht national einig. 1900 sprachen 42·2% nur vlämisch, 38·5% nur französisch, der Rest war zweisprachig. Dieser Sprachengegensatz spielte in inneren Kämpfen immer eine Rolle, da die Minderheit der Franzosen die Herrschenden waren. Doch waren die Gegensätze gemildert durch weitgehende Selbstverwaltungsrechte. Seit 1831 besteht Belgien als selbständiger Staat, doch war er stets durch Frankreich bedroht. Insbesondere Napoleon III. hatte die Absicht, Belgien an Frankreich anzugliedern. Da dies den Widerspruch Englands erregte, wendete er wirtschaftliche Mittel an durch Ankauf der Bahnlinien der Gesellschaft Grand Luxembourg durch die franzö-

sische Ostbahn, hinter der die kaiserliche Regierung stand. Schon damals, 1869, war für den Kaiser und seinen Kriegsminister es klar, daß Belgien „uns die Tore Deutschlands öffnet. Wir können von da über den Niederrhein vorstoßen, wohin wir wollen“. Was durch den Krieg von 1870/1871 verhindert wurde, sollte in dem ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts verwirklicht werden. Zwar war Belgien namentlich durch die Erwerbung der Kongogebiete ein starker Staat geworden, aber die französische Regierung hörte nicht auf, große Geldmittel aufzuwenden, um die belgische Presse und Agitatoren in Belgien, die zu ihren Gunsten arbeiteten, zu bestechen. So kam es sogar zur Errichtung von französischen Heeresdenkmälern 1904 in Waterloo, 1905 in Antwerpen, 1906 in Fleurus, 1906 und noch 1911 in Jemappes. Wie die von den Deutschen aufgefundenen und publizierten Akten der belgischen Regierung beweisen, waren in dieser Zeit bereits feste Vereinbarungen mit England und Frankreich getroffen, insbesondere über die Gestattung des Durchmarsches ihrer Truppen im Falle eines Krieges mit Deutschland. Die Beschwerden über die Verletzung der Neutralität Belgiens durch Deutschland, die namentlich in den Vereinigten Staaten großen Eindruck machten, sind daher ohne Berechtigung.

In zwei Abhandlungen behandelt Prof. Übersberger Rußland und den Panslavismus und die Rolle Serbiens. Der ausgezeichnete Kenner der osteuropäischen Geschichte gibt uns ein gutes Bild der wechselnden Stellungen, welche die russischen Monarchen von Katharina II. an zu Preußen-Deutschland und Österreich eingenommen haben. Rußland war ähnlich wie England immer bemüht, die Gegensätze zwischen kontinentalen Staaten, speziell zwischen Preußen und Österreich, für seine Zwecke zu benützen. Es dehnte seine Herrschaft immer weiter nach Westen aus und sein letztes Ziel war wie heute noch die Herrschaft über den Balkan und die Zertrümmerung Österreichs. Danilewski spricht es klar in seinem 1871 erschienenen Buche: Rußland und Europa aus. Unter Witte, der den großen Reichtum gut erkannte, der Rußland durch die Aufschließung seiner asiatischen Besitzungen zufallen müßte, war für kurze Zeit die Politik von Europa abgelenkt. Erst die Niederlage im Kriege mit Japan hat wieder eine Wendung in der russischen Politik herbeigeführt. Das Hauptziel der russischen Politik seit zwei Jahrhunderten, Zerstörung der Türkei und Besetzung Konstantinopels, trat wieder in den Vordergrund. Dazu kam 1907 die durch König Eduard VII. im Interesse seiner gegen Deutschland ge-

richteten Einkreisungspolitik mit England abgeschlossene Bundesgenossenschaft. Als im Jänner 1908 Aehrenthal in den Delegationen die Absicht einer wirtschaftlichen Aktion Österreich-Ungarns am Balkan kundgab und den Bau der Sandschakbahn ankündigte, entschloß man sich in Petersburg, die Wendung der eigenen Politik offenkundig zu machen. Nun begann die allslavische Agitation unter den Slaven der österreichisch-ungarischen Monarchie. Das neue Slavophilentum der Russen fand in Österreich eifrige Adepten, wozu die Ankunft einiger hervorragender tschechischer und serbischer Politiker in Rußland beitrug. Sowohl unter den Tschechen, wie unter den Polen und Ukrainern bildeten sich Vereinigungen, welche russophile Propaganda trieben. Die österreichische Regierung ging in ihrer Milde so weit, daß sie sogar die Abhaltung eines allslavischen Kongresses in Prag im Juli 1908 duldete. Als Österreich-Ungarn Bosnien und die Herzegowina okkupierte, fand Rußland, daß Italien dies zum Anlaß nehmen könnte, gegen die Monarchie zu Feld zu gehen. Im Spätherbst 1909 macht der Zar dem König von Italien einen Gegenbesuch unter Vermeidung der Berührung des österreichischen Territoriums. Hier wurden offenbar Abmachungen, die unserer Monarchie feindlich waren, getroffen. Als im Frühjahr 1912 wieder ein allslavischer Kongreß in Prag stattfand, ließ sich die russische Regierung offiziell durch den Gehilfen des russischen Unterrichtsministers auf diesem Kongreß vertreten. Und diese Revue von Allslavischem vollzog sich im Beisein eines österreichischen Regierungsvertreters! In der Tat agitierten von nun an tschechische, allpolnische und russophile Mitglieder des österreichischen Reichsrates zu Gunsten Rußlands. Während des Balkankrieges nahmen die parlamentarischen Vertreter der Tschechen und Südslaven eine so merkwürdige Haltung in den Vertretungskörpern an, daß man in Rußland überzeugt war, daß im Fall eines Krieges die slavischen Truppen nicht kämpfen würden. Nun wurde die Agitation der russischen Agenten immer stärker, insbesondere in Serbien.

Die Serben standen von 1690 bis 1804 unter österreichischem Einfluß, dem allerdings die Russen stets entgegenarbeiteten. Nach seiner Verselbständigung als Vasallenstaat der Türkei war in Serbien das Streben, sich gänzlich unabhängig zu machen, sehr stark, während die Russen ihren Einfluß zu erhalten suchten. Da die Obrenoviče, welche nach einer kurzen Unterbrechung die Herrschaft in Serbien führten, Österreich freundlich gesinnt waren, wurde unter dem Einfluß

der russischen Gesandtschaft am 11. Juni 1903 der junge König Alexander ermordet und Rußlands Kandidat Peter Karageorgevič kam auf den Thron. 1904 wurde von ihm ein Programm angenommen, dem die Idee eines Großserbentum zu Grunde lag, das durch Angliederung von Kroatien und Bosnien erreicht werden sollte. Von nun an ist die Agitation gegen die österreichisch-ungarische Monarchie auf ihrem Höhepunkt. Sie führte endlich auf Grund russischer Anregung, wie es erwiesen ist, zu dem entsetzlichen Attentat auf den österreichischen Thronfolger und seine Gemahlin.

Prof. Francke behandelt die Stellung der Großmächte in Ostasien. Er zeigt, wie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Frankreich, England und Rußland in den südlichen, westlichen und nördlichen Außenländern des chinesischen Reiches eine breite Grundlage für ihre politische Macht geschaffen haben. Japan war um diese Zeit noch mit inneren Aufgaben beschäftigt, aber bald stellte sich auch hier der Ausdehnungsdrang ein. Den Beginn der Erweiterung seiner territorialen Macht bildet die Besetzung der Insel Formosa, die allerdings auf Protest Chinas wieder zurückgegeben wird. Dann werden die Liu-kiu-Inseln besetzt und 1885 mit China ein Vertrag betreffend Koreas abgeschlossen, in dem sich Japan Rechte auf Korea vorbehielt. 1894 erklärte es China den Krieg und wollte über Korea hinaus chinesischen Boden erobern. Im Frieden von Schimonoseki 1895 erlangte Japan durch Vermittlung der europäischen Großmächte die Unabhängigkeit Koreas und die Abtretung der Insel Formosa und der Inselgruppe der Pescadores. Rußland und Frankreich begannen hierauf auch ihre Stellungen im Norden und Süden von China zu erweitern. China mußte mehrere Plätze für den französischen Handel öffnen, die Konzession zur Verlängerung der französischen Kolonialbahnen in das Innere von China und endlich das ausschließliche Bergwerksrecht in den Provinzen Yünnan, Kuangsi und Kuangtung an Frankreich gewähren. Angesichts dieser Zugeständnisse an Frankreich und Rußland ließ Deutschland 1897 aus Anlaß einer besonders krassen Mißachtung durch die Landesbehörde in Schantung das Gebiet an der Kiautschou-Bucht besetzen. Nun beschloß auch England, sich seine „Einflußsphäre" zurechtzuschneiden: Am 8. Februar 1898 verlangte der englische Gesandte von der Regierung Chinas in einer Note, „daß China niemals irgend welches Gebiet in den an den Yangtse grenzenden Provinzen an irgend eine andere Macht überlassen würde". Die Regierung gab die Zusicherung, da sie natür-

lich unter irgend einer andern Macht auch England verstand. England glaubte dadurch sich die Herrschaft über die Hälfte (9) der 18 Provinzen Chinas gesichert zu haben, die gerade die größten und fruchtbarsten sind. Deutschland ließ aber am 13. Mai 1898 in London erklären, daß ein solcher Anspruch auf einseitiger Auslegung durch England beruhe und daher völkerrechtlich keine Geltung habe. Es kam dann am 16. Oktober 1900 zu einem Übereinkommen, das in London geschlossen wurde, wonach Deutschland und England sich auf zwei Grundsätze einigten: 1. Weitere Unverletzlichkeit des chinesischen Gebietes; 2. offene Tür für den Handel. Alle Mächte, Rußland, Frankreich und Japan eingeschlossen, haben ihre Zustimmung zu diesem Vertrag erteilt. Aber England hielt nicht daran fest. Das sichtbare Wachstum des deutschen Handels und der deutschen Flotte rief eine feindliche Stimmung in England hervor, das nun trachtete, Rußland im Osten zurückzudrängen, damit es seine Politik wieder im Westen gegen Deutschland zur Geltung bringe. Der japanisch-russische Krieg half England dabei. England konnte sich nun ganz seinem Plane der Einkreisung Deutschlands und der Vernichtung seiner Stellung als Weltmacht widmen. Schon 1906 wurde zwischen dem englischen Militärattaché in Brüssel und dem belgischen Generalstabschef über die Landung von englischen Truppen für den Kampf gegen Deutschland getroffen. Im Jahre 1912 wurde die Vereinbarung vervollständigt. Gegen die Deutschen wendet sich auch ein Vertrag, den England 1911 mit Japan zur Verlängerung eines schon 1905 geschlossenen Vertrages bis zum Jahre 1921 schloß. Sein Zweck war, Japan freie Hand zu lassen, wenn es mit anderen Staaten Krieg führen wollte. In der Tat hat Japan ohne Störung sich 1914 der wehrlosen Besitzungen Deutschlands in Ostasien bemächtigt.

IV.

Der vierte Abschnitt des Werkes behandelt die Vorgeschichte und den Ausbruch des Krieges in zwei Abhandlungen von Hermann Oncken und enthält überdies einen Anhang, in welchem Herr Walther Schoenborn die Frage der Neutralität Belgiens eingehend prüft. Alle diese Aufsätze beruhen auf einem Material, das unangreifbar ist, weil es aus den von den Regierungen veröffentlichten, bzw. von der deutschen Verwaltung in Brüssel vorgefundenen Geheimakten Belgiens geschöpft ist. Die Darstellung ist daher eine vollkommen objektive, freilich zugleich eine kritische. Die Kritik ist aus dem Grunde notwendig, weil

Prof. Oncken nachzuweisen in der Lage ist, daß „das Material der „(englischen) Blaubücher nicht nur lückenhaft im ganzen ist, sondern „auch seine einzelnen Stücke manchmal nur verkürzt, mitunter so- „gar nachweislich verfälscht sind.“ „Die Geschichte der englischen „Blaubücher weist seit den Zeiten Lord Palmerstons skrupellose Bei- „spiele für die Kastrierung und Entstellung amtlicher Depeschen auf. „So ist auch in diesem Blaubuch eine Fälschung mit exakter Sicherheit „nachzuweisen, deren Spuren man nachträglich vergeblich zu vertuschen „gesucht hat. Es ist von Bedeutung, daß diese Fälschung die Motivie- „rung und das Eintreten der englischen Hilfeverpflichtungen berührt — „gerade hier hat Grey nicht ohne nachträgliche Redaktionskunststücke „auskommen können. Diese Fälschung hat dann wieder im franzö- „sischen Gelbbuch, das auch sonst bei den Kennern früherer Jahr- „hunderte bekannte lebhafte Unzuverlässigkeit der französischen diplo- „matischen Berichterstattung an mehr als einem Beispiel verrät, zu „dem vergeblichen Versuch geführt, durch eine nachträgliche, ebenso- „wenig geschickte Geschichtsfälschung mit den Engländern gleichen „Schritt zu halten.“

Dieses Urteil wird von Prof. Oncken durch die Wiedergabe von einander widersprechenden und daher nachträglich korrigierten Texten englischer und französischer diplomatischer Noten in glänzender Weise begründet.

Die große Abhandlung über die Vorgeschichte des Krieges gibt uns als „Voraussetzung“ für den Krieg ein Bild der fortlebenden Revancheidee in Frankreich, die 1891 zum Abschluß eines russisch-französischen Bündnisses führt, mit dem direkten Zweck, den Renan schon 1871 ausgesprochen hat: „favoriser le panslavisme, servir sans réserve toutes les ambitions russes.“ Ferner wird der beginnende Gegensatz von England gegen Deutschland geschildert, der an Deutschlands wachsendem Interesse, an der Weltwirtschaft seinen Anteil zu haben, emporwächst. Deutschland mußte als die zuletzt auf den fremden Erdteilen erschienene Kolonialmacht dafür eintreten, daß unabhängige und aussichtsreiche Wirtschaftsgebiete weder politisch aufgeteilt, noch wirtschaftlich zugeschlossen werden, sondern als selbständige Körper mit offener Tür erhalten bleiben. Englands Politik war aber in seiner unersättlichen Machtgier die umgekehrte. Wie stark England bereits in den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts die Konkurrenz Deutsch-

lands zu fürchten hatte, habe ich schon oben hervorgehoben. Oncken bringt noch mehr Material, namentlich aus der angesehenen Zeitschrift Saturday Review, die am 17. September 1897 schrieb:

„In Transvaal, am Kap, in Zentralafrika, in Indien und im Orient, „auf den Inseln der Südsee und im fernen Nordwesten, wo nur — „und wo täte sie es nicht — die Flagge der Bibel und der Handel „der Flagge folgte, da steht der deutsche Geschäftsreisende mit dem „englischen Handelsmanne im Kampfe. Gibt es dort ein Bergwerk aus„zubauen, eine Eisenbahn zu bauen, einen Eingebornen von der Brot„frucht zum Büchsenfleisch, von der Temperenz zum Branntwein zu „bekehren, so kämpfen Deutsche und Engländer um den ersten Platz. „Eine Million kleiner Streitigkeiten erzeugt die größte Kriegsursache, „die die Welt je gesehen hat. Wenn Deutschland morgen ausgelöscht „wäre, so würde es übermorgen keinen Engländer in der Welt geben, „der nicht um so viel reicher wäre. Nationen haben jahrelang um eine „Stadt oder um ein Erbrecht gefochten: müssen sie nicht fechten für „einen Handelswert von 200 Millionen Pfund?" Die Saturday Review führt dann weiter aus, wie schwach die deutsche Flotte sei, wie Hamburg, Bremen, der Kieler Kanal und die Ostseehäfen unter den Kanonen Englands lägen, „bis die Kriegsentschädigung gezahlt wäre. Unser Werk „getan, brauchen wir uns nicht zu bemühen, nur zu Frankreich und „Rußland zu sagen: Sucht euch irgend eine Kompensation. Nehmt „vom Boden, was ihr wollt — ihr könnt es haben".

Das ist nach Oncken die erste Konzeption der Triplentente in einem überhitzten Journalistenkopf. Aber die Stimmen mehren sich und bald ist ein Chor da, National Review und Spectator blasen in dasselbe Horn.

Noch war die Regierung in England nicht, wenigstens nicht mit großer Stärke von derartigen Ideen erfaßt. Ende März 1898 wollte das englische Kabinett eine engere Verbindung mit Deutschland oder richtiger eines vertragsmäßigen Gegengewichtes gegen die weltpolitischen Aktionen des Zweibundes. Es war der Gegensatz zu Rußland in Ostasien und der drohende Konflikt mit Frankreich in Afrika, der England nach einem Bundesgenossen Umschau halten ließ. Natürlich war der Hintergedanke, daß Deutschland zu Gunsten Englands die Gefahr eines Krieges mit dem Zweibund auf sich nähme. Diese „Kastanienpolitik" wurde aber in Deutschland abgelehnt. Deutschland konnte sich nicht

gegen die Erkenntnis verschließen, daß die bisher geübte Politik der freien Hand, der offenen Tür, der friedlichen Weiterentwicklung ohne den Besitz einer Flotte nicht durchzuführen ist, ja daß nicht einmal die neutrale Haltung in großen Krisen ohne Einbußen behauptet werden konnte. Der Umschwung in England trat ein mit dem Thronwechsel. König Eduard löste zwar noch nicht die Beziehungen zu Deutschland und es wurden weitere Bündnisverhandlungen geführt, die aber keinen andern Zweck hatten, als daß Deutschland mit starken Verpflichtungen namentlich Rußland gegenüber gebunden sein sollte, ohne ein Entgegenkommen auf dem Gebiete der Weltwirtschaft. Von 1902 bis 1908 beginnt die Einkreisungspolitik Englands deutlich zu werden. Schon das englisch-japanische Bündnis 1902 war, namentlich in seiner Ergänzung durch Verhandlungen mit Frankreich, der Beginn einer gegen Deutschland gerichteten Politik. Im Frühjahr 1903 schlug König Eduard anläßlich seines Besuches beim Präsidenten der französischen Republik in Paris in seinem Trinkspruch Töne großer Freundschaft an, die dann beim Gegenbesuch des Präsidenten Loubet verstärkt wurden. Am 8. April 1904 wurde dann das englisch-französische Abkommen geschlossen, das in allen Weltteilen die früheren Gegensätze der beiden Mächte endgültig aus dem Wege räumte. Praktisch zeigte sich die Wirkung in der Überweisung Marokkos an Frankreich trotz des deutschen Einspruches. Als man in Frankreich erfuhr, daß Deutschland den Abschluß dieses Vertrages als Kriegsfall betrachten werde, zog man sich für einige Zeit zurück. Aber im Geheimen blieb alles beim alten. 1905 schloß König Eduard mit Rußland einen Vertrag betreffend dessen Stellung im asiatischen Osten. In demselben Jahre finden gemeinsame Besprechungen zwischen der englischen und französischen Generalität unter Beiziehung von Marinesachverständigen statt. Sie wuchsen sich mit der Zeit zu einer Militärkonvention für den konkreten Fall aus. Da der Kriegsplan einen Einmarsch in Deutschland von Nordfrankreich voraussah, wurde auch die Mitwirkung des belgischen Heeres erwogen. Im Augenblick, wo die Konferenz von Algeciras zusammentrat (Mitte Jänner 1906), wurde von dem englischen Militärbevollmächtigten in Brüssel — parallel mit diplomatischen Mitteilungen — auf der Grundlage der englisch-französischen Verhandlungen mit dem belgischen Generalstab eine Vereinbarung getroffen, die allerdings nicht als verbindliche bezeichnet wurde, nach der im Fall eines deutschen Angriffes auf Belgien eine englische Militärkolonne nach Belgien geschickt werden durfte. An-

läßlich der Konferenz legte ein deutscher Staatsmann Sir Edward Grey die Frage vor, ob die freundschaftlichen Beziehungen zu Deutschland mit Englands neuer Freundschaft zu Frankreich vereinbar wären? „Das hängt von der deutschen Politik ab", wich der Engländer aus, worauf der Deutsche erklärte: „Nein, sie scheint vielmehr von der französischen Auslegung der deutschen Politik abzuhängen!"

Am 31. August 1907 wurde ein russisch-englisches Abkommen geschlossen, das sich auf Revision des Persischen Golfs, Tibet und Afghanistan erstreckte. Wieder hatte dieser Vertrag nicht nur eine Abgrenzung der Weltherrschaftssphären der beiden Großmächte zum Zwecke, denn England hat dabei große Opfer gebracht. Es lag vielmehr dem Abschlusse das Streben zu Grunde, Deutschland Grenzen in seiner Ausdehnungspolitik zu setzen. Und andrerseits eröffnete man dadurch für Rußland eine größere Freiheit, sich wieder mit der europäischen Balkanpolitik zu beschäftigen. Rußland sollte sich jeder wirtschaftlichen Betätigung Österreich-Ungarns außerhalb seiner Grenzen so entgegenstellen, wie England die deutschen Pläne zu vereiteln sich bemüht. In der Tat erhob Rußland gegen die von Österreich geplante Sandschakbahn heftigen Widerspruch. Als König Eduard mit dem Zaren in Reval im Juni 1908 zusammenkam, wurde die mazedonische Frage als ein Mittel behandelt, die Türkei aufzuteilen. Die Rückwirkung einer Bildung slavischer Staaten auf dem Balkan mußte natürlich die Interessen Österreich-Ungarns und in zweiter Linie die Deutschlands stark berühren. Entstanden daraus auf dem Kontinente große Machtkämpfe, so war ja wieder England der tertius gaudens.

Nach außen trat der geheim gebildete Verband der Dreibundmächte heraus, als Österreich-Ungarn 1908 zur definitiven Annexion von Bosnien-Herzegowina schritt, ein Unternehmen, zu dem es durch die Beschlüsse des Berliner Kongresses berechtigt war und zu dem es gezwungen wurde durch die Schwierigkeiten, welche sich für die Verwaltung aus dem ungeklärten Hoheitsrecht ergaben. Wie unbedeutend war diese Gebietserweiterung der Monarchie im Verhältnisse zu den fortgesetzten Machterweiterungen Rußlands, Englands und Frankreichs! Und doch erregte die selbstverständliche Handlung bei den Regierungen des heutigen Dreibundes die größte Aufregung. Das englische Balkankomitee stachelte die Türken zum Handelsboykott und zu Entschädigungsforderungen auf; vor allem aber setzte man die Serben in Bewegung. Das alles geschah nicht aus Sympathie für die Südslaven,

sondern um Rußland einen Gefallen zu erweisen und seine Interessen auf Gegenden zu lenken, die England gleichgültig waren. Allerdings scheiterten diesmal noch diese Pläne, denn Serbien mußte auf Rat der Großmächte am 31. März 1909 in Wien die formelle Erklärung abgeben, seine feindliche Haltung gegen Österreich-Ungarn aufzugeben. Aber in England hörte die deutschfeindliche Politik nicht auf, namentlich als das deutsche Flottenbauprogramm bekannt wurde. In dieser Zeit findet man bereits Zeugnisse dafür, daß der Vorsprung kultureller Weltbeziehungen Englands und Frankreichs in den Dienst einer skrupellosen Verhetzung gegen Deutschland gestellt wurde.[2])

In Frankreich hatte die freundschaftliche Haltung Englands die Kriegsbegeisterung gewaltig unterstützt. Seit 1910 begann General French seine Studien des belgischen Terrains; aus seinen umfangreichen Vorbereitungen, die der belgischen Regierung nicht unbekannt geblieben sein konnten, gingen die in den Jahren 1912 bis 1913 gedruckten geheimen englischen Kriegshandbücher über Belgien hervor, die systematischeste Arbeit eines großmachtlichen Generalstabes über ein benachbartes neutrales Land, von der wir wissen. Das französisch-englische Selbstbewußtsein ging so weit, daß man sich in Frankreich um die deutsch-französischen Besprechungen von 1909, die wenigstens eine Sicherstellung der deutschen wirtschaftlichen Interessen und eine wirtschaftliche Kooperation in Afrika vorsahen, nicht mehr kümmerte. Ja, die deutsche Regierung war sogar genötigt, zum Schutze durch Unruhen bedrohter deutscher Interessen im südlichen Marokko im Juli 1911 ein Kanonenboot nach Agadir zu senden. Deutschland verlangte zugleich eine Grenzberichtigung von Frankreich in seinem Kongogebiet. Hier setzte England, bzw. Grey ein. Am 22. Juli ließ er das radikale Ka-

---

[2]) Ich möchte hiezu die Stelle aus Onckens Aufsatz zitieren, die charakteristisch ist für die Stimmung in Deutschland in bezug auf die ungenügende Einflußnahme auf die auswärtige Presse: „Es wird eine zukünftige Aufgabe der Geschichte sein, festzustellen, welche Rolle diese Presse, der Zeitungskonzern des Lord Northcliffe mit seinem Gefolge abhängiger Organe in der Provinz und im ganzen englischen Kolonialreich, das Bureau Reuter und die Associated Press, der Temps und Matin für die Vorbereitung einer antideutschen kriegerischen Atmosphäre gespielt haben. Diese Maschine greift in den letzten Jahren so sicher und regelmäßig ineinander, daß man nicht von einem regellosen Überflutetwerden der Staatskunst durch die „öffentliche Meinung“, sondern eher von einem zielbewußten politischen Willen sprechen mußte, der von oben nach unten durchsickernd als eine latente Energie von unabsehbaren Wirkungen sich immer weiter potenzierte.“

binettsmitglied Lloyd George eine Rede halten, die eine unverhüllt gegen Deutschland gerichtete Drohung mit der englischen Kriegsbereitschaft, ein Alarmruf war, der die deutsch-französischen Verhandlungen alsbald in ein kritisches Stadium führte. Interessant ist es dabei, daß das Quellenmaterial ergibt, daß die Engländer planten, im August im Fall eines Kriegsausbruches eine Landung in Belgien, und zwar in Zerbrügge vorzunehmen, und zwar auch für den Fall, daß Belgien keine Hilfe zuvor verlangte. Als später ein belgischer General, dem man die Absicht mitteilte, auf die Notwendigkeit der Zustimmung Belgiens hinwies, wurde ihm die kühle Antwort, daß man in jedem Falle zum Einmarsch geschritten wäre. Auch Lord Roberts hat dies zugegeben. „Es wollte England also damals militärisch genau dasselbe, was es im Jahre 1914 an der bedrohten Macht, die ihm zuvorkam, mit dem landesüblichen moralischen Abscheu vor aller Welt gerügt hat."

Nach dieser Krise folgte eine Entspannung. Lord Haldane, eines der namhaftesten Mitglieder der englischen Regierung, der von allen vorhergegangenen geheimen Verhandlungen mit Frankreich unterrichtet war, wurde zu Verhandlungen mit der deutschen Regierung im Februar 1912 nach Berlin geschickt. Haldane hatte früher Deutschland oft besucht, da er Sympathie für die deutsche Philosophie besaß. Er wurden ernste Erörterungen zur Klärung der etwa widerstreitenden Interessen geführt, wobei seitens des Reichskanzlers die Versicherung erteilt wurde, daß Deutschland niemals einen Angriffskrieg gegen Frankreich führen würde. Leider hatte zur selben Zeit Rußland die ihm bekannte Spannung zwischen Deutschland und England benützt, um eine neue Offensive auf dem Balkan vorzubereiten. Am 29. Februar 1912 kam der Balkanbund unter Rußlands Führung zu stande mit dem Zwecke, die Türkei aufzuteilen und zugleich mit einer Spitze gegen Österreich-Ungarn. Die ganze Presse, die Intelligenzen und Parteien der Duma, schließlich auch die russischen Politiker waren erfüllt von der Notwendigkeit zur Herstellung eines slavischen Riesenreiches unter Zertrümmerung nicht nur der Türkei, sondern auch Österreich-Ungarns. Unter diesen Umständen war die von Haldane vertretene Formel nicht mehr praktisch. Die deutsche Reichspolitik wirkte jetzt mit allen Kräften für eine Entspannung an der Stelle, wo die Entscheidung über die Zukunft lag — in Rußland. Gleichzeitig knüpfte England das Band mit Frankreich fester. Im November 1912 erfolgte ein Austausch von Briefen zwischen Sir Edward Grey und dem Botschafter Cambon. In diesen Briefen

wurde in unverbindlicher Form die gegenseitige Unterstützung im Fall eines nicht herausgeforderten Angriffes einer dritten Macht zugesagt. Im Herbst des Jahres 1913 war die militärische und finanzielle Kooperation von Frankreich mit Rußland in ein bereits sehr friedensgefährliches Stadium getreten. Joffre wurde im August zum Generalissimus für den Kriegsfall bestimmt und sofort drängte er die Regierung, Rußland die gewünschte Milliardenanleihe zu bewilligen zum Bau eines strategischen Bahnnetzes in Polen, das erst eine Initiative der russischen Armee gegen Deutschland ermöglichte. In Rußland arbeitete man überdies mit Verdächtigungen Deutschlands. Angesehene russische Politiker und Volksräte vertraten ernsthaft die Meinung, Deutschland habe Rußland in den japanischen Krieg gehetzt, um aus seiner Notlage einen günstigen Handelsvertrag zu erpressen. Immer intimer wurden die Verhandlungen, die Grey mit Rußland führte. Zum Scheine und um dem deutschfreundlichen Teil Englands zu genügen, wurde im Frühsommer 1914 ein englisch-deutsches Abkommen zum formellen Abschluß geführt, das den Zweck hatte, die beiderseitigen Interessensphären in den portugiesischen Kolonien in Ost- und Westafrika abzugrenzen. Zugleich kam man zu einer beide Teile befriedigenden Regelung der Endgestaltung der Bagdadbahn und zu einem Ausgleich widerstreitender Interessen, die ursprünglich einen Anstoß zur Entfremdung geliefert hatten. Dieses Entgegenkommen war von keiner starken bindenden Kraft für England. Der am 28. Juni erfolgende Mord des Erben der Kronen Österreichs und Ungarns in Sarajevo wirkte stärker, als man hätte meinen müssen, auf eine vollständige Klärung über den wahren Charakter aller englischen Vertragsschließungen.

Der Zusammenhang dieses Mordes mit den großserbischen und russischen Machtgelüsten ist schon äußerlich dadurch charakterisiert, daß als Tag für das Verbrechen der 525. Jahrestag der Schlacht am Amselfeld gewählt wurde. Nach dieser Schlacht hat ein Serbe den siegreichen Sultan Murad erstochen. In Serbien feierte man zum ersten Mal die Erinnerung daran mit großen Reden zu Gunsten der „unterjochten Brüder". Die bald offenkundige Mitwirkung der serbischen Regierung an der Vorbereitung des Mordes, also ihre moralische Mitschuld, fand ihre Fortsetzung in einem völlig gleichgültigen Verhalten. Weder eine Entschuldigung in Wien, noch eine Untersuchung in Serbien — im Gegenteil, sie ließ ihre Presse auch nach dieser Tat täglich die Ohnmacht und den Zerfall der Nachbarmonarchie besprechen. Diese

Sicherheit konnte sie nur auf die Gewißheit stützen, daß die russische Regierung, die von der ganzen Bewegung genau orientiert war und sie durch ihren Botschafter in Belgrad unterstützen ließ, Serbien gegenüber Österreich-Ungarn helfen werde. Die Gegner der Deutschen und Österreich-Ungarns, aber auch Neutrale, wie die Amerikaner, haben die von Österreich-Ungarn nach dem Mord erhobenen Forderungen an Serbien als „unerhört und für einen souveränen Staat unerträglich" bezeichnet, insbesondere die Mitwirkung österreichischer Organe bei der Ermittlung der Schuldigen als ohne Präzedenz bezeichnet. In Wahrheit ist die neuere Geschichte an analogen Beispielen reich. Serbien hatte sich 1909 feierlich verpflichtet, Frieden zu halten. Dieses Versprechen war gebrochen. Österreich-Ungarn war in seiner Forderung vom 23. Juli an Serbien nicht über das Notwendige hinausgegangen. Es hat den Großmächten sofort mitgeteilt, daß es den territorialen Bestand Serbiens nicht antasten wolle. Es müsse aber mit aller Energie Genugtuung für das Verbrechen und Sicherheit der Unterdrückung jeder weiteren hochverräterischen Agitation durch Serbien unter seinen südslavischen Bürgern verlangen. Ein Wort von Petersburg hätte genügt, die Serben zum Einlenken zu bringen — aber die Mitschuld daselbst, der von vornherein gegebene Wille, Österreich-Ungarn zu schaden, verhinderte es. Schon am 25. Juli lehnte Serbien alle österreichischen Forderungen ab und an demselben Tage verfügte Rußland eine Mobilisierung seiner Österreich-Ungarn benachbarten Militärbezirke. England suchte zu vermitteln. Grey legte am Abend des 26. Juli nach eingeholter russischer Zustimmung den Regierungen von Frankreich, Deutschland und Italien den Vorschlag vor, ihre Botschafter in London zu einer Konferenz zusammentreten zu lassen, um einen friedlichen Ausgang zu erwägen. Österreich-Ungarn konnte natürlich einem solchen Vorschlage nicht zustimmen. Die Annahme wäre eine Demütigung gewesen. Wenn man an die Gewaltmaßregeln denkt, die von England, Rußland und Frankreich im Laufe der Geschichte Staaten gegenüber angewendet wurden, die nicht ihre inneren staatlichen Verhältnisse in Gefahr bringen wollten, sondern ihren Ausdehnungsbestrebungen entgegentraten, mußte man das Verlangen, daß sich unsere Monarchie in diesem Fall einer europäischen Konferenz, bei der Rußland mitwirken sollte, unterwerfen soll, als einen Hohn auf ihre Souveränität ansehen. Die deutsche Regierung machte daher auch Einwendungen und ergriff die Initiative, einen direkten Meinungsaustausch zwischen Wien und Petersburg zu ver-

mitteln. Frankreich fürchtete sich, durch Zustimmung die Freundschaft Rußlands zu verlieren. England hatte durch Grey dem deutschen Vorschlag zugestimmt. Aber im Verlaufe der Verhandlungen zeigte sich wieder die alte hinterlistige Art der englischen Politik. Grey tat nichts, um in Rußland einen mäßigenden Einfluß zu nehmen, er tat vielmehr mehrere Schritte, die praktisch insgesamt die Bedeutung hatten, einseitig auf Österreich-Ungarn und Deutschland zu drücken und in Petersburg und in Paris durch unmißverständliche Mitteilungen über ein etwaiges Verhalten Englands zu schärferem Vorgehen zu ermutigen. Er erklärte am 27. Juli und wieder am 29. Juli dem deutschen Botschafter in London, daß, wenn Deutschland und Frankreich in die Angelegenheit verwickelt würden, England auch intervenieren müsse. Die Folge war, daß der französische Minister des Äußern, Cambon, England an den Vertrag vom November 1912 erinnerte und am Abend des 30. Juli in Petersburg die bis dahin vermiedene Erklärung unbedingter Waffenhilfe abgab. Rußland steigerte nun seine Forderungen an Österreich-Ungarn durch Aufbauschung des lokalen Konfliktes zu einer europäischen Kriegsfrage in solchem Grade, daß der Kriegswille offenkundig hervortrat. Deutschland versuchte noch am 31. Juli, Rußland zur Einstellung seiner Mobilisierungen zu bewegen, bekam aber keine Antwort innerhalb der gestellten Frist, so daß am 1. August um fünf Uhr die Mobilmachung des gesamten Heeres und der kaiserlichen Marine angeordnet wurde. An demselben Nachmittag hatten russische Truppen bereits die Grenze überschritten und die Feindseligkeiten begonnen. Gleichzeitig mit der Anfrage an Rußland war eine solche an die französische Regierung ergangen, sich binnen 18 Stunden zu erklären, ob sie neutral bleiben wolle. Um England zu sondieren, hatte der Reichskanzler am Abend des 29. Juli dem englischen Botschafter erklärt, daß, wenn der so rücksichtslos durchbrechende Kriegswille Rußlands einen Kontinentalkrieg unvermeidlich machen werde, Deutschland bereit sei, für den Fall einer Sicherstellung der englischen Neutralität der englischen Regierung jede Garantie zu geben, daß es selbst im Fall eines Sieges keine territoriale Erwerbung auf Kosten Frankreichs beabsichtige. Schon am nächsten Tage kam die unverhüllte Absage seitens Greys: Frankreich könne auch ohne Territorialverlust in Europa so niedergeworfen werden, daß es seine Stellung als Großmacht verlieren und der deutschen Politik untertan werden würde. Die deutsche Regierung trat noch einmal an Grey heran, um ihn zu einer klareren

Antwort zu bringen, indem sie am 1. August die Frage vorlegte, ob England, wenn Deutschland das Versprechen gebe, die belgische Neutralität nicht zu verletzen, sich verpflichten würde, neutral zu bleiben. Grey aber lehnte es ab, eine solche Zusage zu geben und zeigte damit deutlich, daß er den Krieg wolle. Charakteristisch für seine Art, Politik zu machen, ist aber, daß er sowohl dem Kabinett, wie dem Parlament gegenüber diese Anfrage der deutschen Regierung verschwiegen hat. Und als der deutsche Botschafter Fürst Lichnovsky in ihn drängte, die Bedingungen für die Neutralität bekannt zu geben und zu den früheren Vorschlägen auch noch die Integrität der französischen Kolonien versprach, antwortete er wieder nur ausweichend und machte auch von diesem Angebot dem Kabinett keine Mitteilung.

Mit dieser Haltung Greys ist die wahre Ursache der großen Ausdehnung, die dieser Krieg genommen hat, nachgewiesen. Prof. Oncken faßt in den letzten Seiten in dem Aufsatze über den Ausbruch des Krieges seine Ansichten über die Verantwortlichkeit Greys zusammen. Ich will daraus die charakteristischen Stellen zitieren:

„Das wahrhaft treibende Motiv der englischen Staatskunst, deren diplomatischer Exponent Grey in dieser Stunde war, lag an einer andern Stelle: es war der Grundgedanke der ganzen Einkreisungspolitik seit einem Jahrzehnt, und wer den Sinn und die inneren Zusammenhänge der ganzen Vorgeschichte des Krieges verfolgt hat, wird nicht überrascht sein, daß aus der systematischen Vorbereitung, aus dem intensiven Verfolgen einer Idee schließlich die Vollendung der Tat hervorspringen mußte.“ Die Phrase von der Kriegserklärung wegen Verletzung der Neutralität Belgiens wird in England selbst nicht ernst genommen! Selbst Minister Haldane „deutet in einer Erklärung an, was aus der Erklärung Greys aktenmäßig zu entnehmen ist, daß England auch ohne einen deutschen Durchmarsch durch Belgien sich zur Beteiligung am Weltkrieg entschlossen haben würde. Aber auch darin liegt nicht die ganze Wahrheit, daß man um Frankreichs willen in den Krieg ging. Die Engländer hätten ja durch ihr Neutralitätsversprechen die deutsche Zusicherung haben können, daß der Territorialbestand Frankreichs nicht angetastet werden sollte.“ Es war nicht Schwäche der deutschen Politik, daß dieser Antrag gestellt wurde, sondern eine wohlberechnete Kunst, den Gegner zur Aufdeckung der letzten Karte zu nötigen. „Hinter der negativen Berechnung, eine Schwächung

Frankreichs um jeden Preis zu verhindern, ist eine positive Berechnung versteckt, eine Schwächung Deutschland in einer niemals wiederkehrenden weltgeschichtlichen Konstellation herbeizuführen.“ Greys entscheidende Fehler liegen nicht nur in der falschen Einschätzung der Kosten des Krieges für England — „wir werden nur wenig mehr leiden, als wir leiden würden, wenn wir bei Seite stünden“, sagte er in einer Rede — sie liegen tiefer. „Auf der einen Seite trieb ihn die falsche Sorge vor der Welthegemonie Deutschlands, die man so lange der Welt als napoleonisch denunziert hatte, bis man halb daran glaubte; auf der andern Seite verführte die verhängnisvolle Unterschätzung der Kräfte Österreich-Ungarns und der falsche Glaube an die Möglichkeit, Deutschland wirtschaftlich aushungern und abschnüren zu können. Wie er die Gesamtheit der im Lager des Dreiverbandes umlaufenden antideutschen Argumente überschätzte, so unterschätzte er die inneren Kräfte seines Gegners, die ethischen und geistigen, die militärischen und technischen, die wirtschaftlichen und finanziellen Reserven eines Volkes, das ohne Offensive im Frieden seinen Weg aufwärts fortzusetzen im stande und willens war.“

Der als Anhang zum Artikel „Ausbruch des Krieges“ bezeichnete Aufsatz von Walther Schoenborn über die Neutralität Belgiens weist nach, daß die deutschen Truppen geheime militärische Handbücher über Belgiens Wege und Flüsse, die der englische Generalstab herausgegeben hat, gefunden haben. Vier Bände, von denen der erste 1912, der zweite 1913, die beiden letzten 1914 gedruckt worden sind. Sie enthalten auf Grund militärischer Erkundigungen die denkbar genauesten Geländebeschreibungen unter Hervorhebung der militärisch wichtigen Gesichtspunkte: eingehende Angaben über das Wegnetz, über Steigungen und Brücken, Kreuzungen, Telephon- und Telegraphenstellen, Eisenbahnen mit Angabe der Länge der Plattformen und Rampen, Kleinbahnen, Petroleumtankstellen usw. Das alles entsprach den schon früher erwähnten englisch-belgischen Verhandlungen. Ein weiterer Beweis für die militärischen Verabredungen mit England liegt in den auf der englischen Gesandtschaft in Brüssel gefundenen Aktenstücken, die teils Vorbereitungen für Requisitionen, teils Daten über die belgische Mobilmachung und die Verteidigung Antwerpens aus den Jahren 1913 und 1914 enthielten. Es kommt weiter in Betracht, daß starke französische Heeresmassen zum Aufmarsch an der belgischen Maasstrecke Givet-Namur bereitstanden, so daß die Franzosen Belgien zur Angriffsbasis

gegen Deutschland genommen haben. Die Wahl einer solchen Angriffsseite war um so wahrscheinlicher, als Deutschland sein großes Industriegebiet an der belgischen Grenze nicht durch einen Festungsgürtel geschützt hatte. Dazu kam endlich noch die direkte Versagung der belgischen Regierung auf die Anfrage der deutschen Regierung, ob Belgien für seine Neutralität oder dafür garantieren könne, daß keine englischen oder französischen Truppen über seinen Boden gegen Deutschland geführt werden würden. Bei Erwägung all dieser Momente wird wohl kein Unbefangener das Bestehen einer Zwangslage, eines „Notstandes" für Deutschland bestreiten. Daß Belgien selbst schon jahrelang seine Stellung als neutraler Staat durch die Abmachungen mit England und Frankreich aufgegeben hatte, ist heute allgemein bekannt. Jene Neutralen, welche sich durch die englische Kriegserklärung und ihre Motivierung täuschen ließen, namentlich die Amerikaner, mögen die Aufsätze von Prof. Oncken und von Herrn Schoenborn lesen. Übrigens gibt uns die Zeitgeschichte den Beweis, daß weder Frankreich noch England die Neutralität achten. Die Landung von Truppen beider Mächte in Salonichi und der Marsch über griechisches Terrain ohne Zustimmung Griechenlands ist ein köstlicher Beweis für die Mißachtung des Völkerrechtes durch die Ententestaaten.

V.

Unter dem Titel „Der Geist des Krieges" werden im letzten Teil des Werkes die Fragen der Menschlichkeit im Kriege, des Zusammenhanges von Kultur, Machtpolitik und Militarismus, der Krieg und das Völkerrecht und schließlich der Sinn des Krieges behandelt. Herr Miethe macht Mitteilungen über die Verletzung der Menschlichkeit durch unsere Feinde in diesem Kriege. Er geht von der Tatsache aus, daß die Versuche, die Gebote der Menschlichkeit im Kriege zu kodifizieren, erst der neueren Zeit angehören. Am 22. August 1864 trat in Genf eine Kommission zusammen, an welche sich weitere Konferenzen im Haag anschlossen. Jene Staaten, welche Verträge auf diesen Konferenzen unterzeichneten oder an den Verhandlungen teilnahmen, verpflichteten sich zu folgendem:

1. Die Verluste an Menschenleben bei Freund und Feind möglichst auf das Schlachtfeld zu beschränken und Freund und Feind diese Wohltat gleichmäßig zukommen zu lassen; 2. solche Waffen auszuschließen, die unnütz die Leiden der Betroffenen vermehren und die Wundbehand-

lung erschweren; 3. den wehrlosen Feind zu schonen und die Gefangenen an Leib und Leben nicht zu schädigen; 4. den nicht kämpfenden Teil der Bevölkerung von den Leiden des Krieges möglichst frei zu halten; 5. das staatliche und persönliche Eigentum des Feindes und die durch Kunstwert, Kultbestimmung oder Alter geheiligten Schätze des besetzten Gebietes zu schonen.

Aus diesen Gründen ist auch der Sanitätsdienst zu schonen, zumal er möglichst nahe an das Schlachtfeld geführt wird, damit die Verletzten so schleunig, so ausgiebig und so sachgemäß wie möglich Hilfe erhalten. Ja, die Aufgabe des Sanitätsdienstes geht noch weiter. Sie erstreckt sich auch auf Verhütung von Krankheiten und Heeresverlusten vor und nach den Schlachten. In dieser Beziehung haben die deutschen Einrichtungen das Höchste geleistet. Speziell der weibliche Hilfsdienst war in der Front, wie in den Friedensgebieten ein alle Klassen der Gesellschaft zu freiwilliger Hilfstätigkeit umfassender Dienst. Die Seuchen, die namentlich im Kriege gegen Rußland nicht zu vermeiden waren, sind durch Impfungen und durch die medizinische Wissenschaft auf einen kleinen räumlichen Teil beschränkt gewesen. In allen diesen Bedürfnissen sind Frankreich und Rußland weit hinter Deutschland zurückgeblieben. Ja, ihre Heere haben in vielen Fällen selbst auf Spitäler Bomben geworfen oder Kolonnen, die unter dem Schutze des Roten Kreuzes standen, beschossen. Dann kam es vor, daß man sich hinter Anlagen, die durch das Rote Kreuz gekennzeichnet waren, mit Batterien aufstellte.

Eine Rücksichtnahme, durch die Waffen nur leicht heilbare Wunden hervorzurufen, ist nicht bei allen heute in Verwendung stehenden Schießwerkzeugen möglich. Artillerie und Minenwesen müssen, um Erfolg von starker Wirkung zu erzielen, mit unregelmäßigen Sprengstücken rechnen. Aber bei Gewehren hat man durch die Fortschritte der Technik weittragende Geschosse mit starker Durchschlagskraft, aber geringer, Gewebe zerstörender Wirkung zu erzeugen verstanden. In England hatte man, zunächst zu Jagdzwecken, angefangen, Geschosse so einzurichten, daß sie nicht glatt durch das angeschossene Objekt durchschlagen, sondern in ihm zerspringen. Dieses zunächst nur gegen Raubtiere und das Großwild der Tropen verwandte „Dum-Dum"-Geschoß haben Franzosen und Engländer in diesem Kriege in großem Maße gegen die deutschen Krieger verwendet.

Eine andere Seite des Krieges, in der die Frage der Menschlich-

keit eine Rolle spielt, ist die der Behandlung der Gefangenen. Während diese in Deutschland und in Österreich-Ungarn eine menschenwürdige Behandlung erfahren, sind Beweise vorhanden, daß dies in Frankreich und England nicht der Fall ist. Weder in Bezug auf den Ort der Unterkunft, noch in Bezug auf die Ernährung und Bewegungsfreiheit entsprachen in diesen Staaten die für die Gefangenen oder Internierten getroffenen Maßregeln den einfachsten Anforderungen der Menschlichkeit. Die Internierung der Angehörigen der deutschen, österreichischen oder ungarischen Nation in Konzentrationslagern ist auch eine Maßregel unserer Feinde, die mit Grausamkeiten und Rücksichtslosigkeiten verknüpft ist. Daß Russen in den feindlichen Orten, in die sie eindrangen, wirklich wie „Barbaren" handelten und kein Eigentum schonten, ist nicht zu verwundern. Aber ein böses Zeichen des Mangels an Gerechtigkeitssinn auch dem politischen Feinde gegenüber ist es, wenn die englischen Behörden den Mob deutsche Häuser und Geschäfte plündern ließen. Ferner wenn England damit anfing, deutsche Patente in England für nichtig zu erklären und das geistige Eigentum der Deutschen für vogelfrei auszugeben. Alle drei Staaten der Entente haben das Eigentum der Deutschen, Österreicher und Ungarn in ihrem politischen Bereich konfisziert ohne Entschädigung, also reiner Raub.

Einen weiteren Vorwurf der Mißachtung jeder Menschlichkeit müssen sich namentlich die Engländer gefallen lassen, die das Schlagwort von der „Aushungerung" der Bevölkerung der „Zentralmächte" nicht nur im Munde führten, sondern durch ihre Herrschaft auf der See auch zu verwirklichen suchten. Wo sind da die Barbaren? Dort, wo die Männer aller Gesellschaftsklassen in Reih und Glied als Brüder stehen, das Vaterland zu verteidigen, oder dort, wo man mit den gemeinsten Zwangsmitteln unschuldige Frauen und Kinder zum Hungertod zwingen will? Es ist kein Zweifel, daß alle neutralen Staaten nach dem Kriege mit den Zentralmächten danach drängen müssen, das Völkerrecht auf eine höhere Stufe zu erheben und das Einhalten seiner Satzungen zu erzwingen.

Prof. Meinecke beginnt seinen Aufsatz über Kultur, Machtpolitik und Militarismus mit einem Zitat, das er der Schrift eines Oxforder Professors, Walter Raleigh, entnimmt, die den interessanten Titel führt: „Might is Right": „Die Deutschen sind ein tapferes Volk, „ein standhaftes Volk und ein stupides Volk, so daß sie rasche Beweise „nötig haben. Ich erinnere mich, was ich einst von einem genialen

„und humanen irischen Offizier sagen hörte, als der Vorschlag gemacht „wurde, mit den Führern aufständischer Zulus zu verhandeln: „Schlagt „sie alle tot!“ sagte er, „das ist das einzige Ding, das sie verstehen.“ Das ist die Erziehung und die Bildung, welche an der altehrwürdigen Universität Oxford gewährt wird, wenn es sich um Deutsche handelt! Hostes generis humani nennt uns die Times. Kein Papst habe jemals fürchterlichere Flüche über die Ketzer ausgesprochen, als England, das gebildete England, über uns. Unsere Feinde übersehen, daß unsere Widerstandskraft nicht schwächer, sondern stärker werden muß durch den Anblick ihres haßverzerrten Antlitzes. Vor den Richterstuhl der Menschheit, den sie anrufen, treten wir mit reinem Gewissen. Die englische Kultur läßt sich allerdings nicht mit der deutschen vergleichen, aber nicht weil sie höher steht. Folgendes ist das Urteil des Schweden Steffen: „Für die Engländer, vom Pair bis zum Hafenarbeiter, gilt in vollstem Maße der tiefsinnige Moralspruch: Nothing succeeds like success . . . Reichtum und soziale Macht sind die Ziele des Erfolges, um den es sich handelt . . . Für die höheren, kulturellen Talente — für ästhetische, wissenschaftliche, philosophische und nicht konventionell sittliche Begabung — hat die englische Demokratie das denkbar geringste Verständnis. Neue Gebietserwerbungen für das Leben der Seele gehören im allgemeinen nicht zu dem success, das im England unserer Tage succeeds.“ Und wenn Bischof Welldon in London auf einem Lehrerkongreß im Jänner 1915 ausgeführt hat, daß, wenn das Wort „Kultur“ von den Deutschen in den letzten Jahren gebraucht worden ist, es nicht Wissenschaft, Unterricht, Kunst und Literatur bedeutet habe. „Deutsche Kultur sei organische Wirksamkeit im weitesten Sinne.“ Verehrung des Staates, die Erziehung sei in Deutschland nicht ein Mittel der Zivilisation, der Verfeinerung und Sympathie, sondern der Eroberung. Herr Meinecke sagt mit Recht, daß man diese Wertung den Engländern mit einigem Lächeln zurückgeben müsse.

Wenn die Engländer und Amerikaner den Deutschen vorwerfen, daß sie die Bedeutung des Staates und insbesondere des großen und mächtigen Staates für die Kultur überschätzen, so übersehen sie, daß die Kultur von Athen und Florenz die der mächtigeren Nationen, mit denen sie in politischer Berührung standen, bei weitem übertroffen haben. Aber auch diese Kultur kann nur verstanden werden, wenn man die großen politischen Impulse, die in ihr lebten, berücksichtigt. Trieb Athen zur Zeit des Perikles nicht imperialistische Politik, und

ist es ein Zufall, daß Macchiavell ein Florentiner und Zeitgenosse Leonardos war? Die Köpfe Bramantes in der Brera von Mailand und Castagnos in Florenz illustrieren das Ideal der virtù, das Macchiavell aufstellt — das Ideal eines politischen und kriegerischen Helden. „Der erste wahre und höhere eigentliche Lebensgehalt kam durch Friedrich dem Großen und die Taten des Siebenjährigen Krieges in die deutsche Poesie, schrieb Goethe. Jede Nationaldichtung muß edel sein oder edel werden, die nicht auf dem Menschlichsten beruht, auf den Ereignissen der Völker und ihrer Hirten, wenn beide für einen Mann stehen." Die ausgebreitete, in die unteren Volksschichten dringende Kultur Deutschlands hängt wesentlich damit zusammen, daß es durch die der Bildung des Einheitsreiches vorausgehende Kleinstaaterei viele Kulturzentren an den Höfen der Könige und Herzoge, in den selbständigen Reichsstädten besaß. Von einer Eroberungspolitik Deutschlands zu reden, steht dem Volke am wenigsten an, das sein Weltreich auf Raub und Rechtsbruch aufgebaut hat, den Engländern. Haben sie die Buren unterdrückt, um ihnen Freiheit zu geben? Hatten sie ein Recht, Ägypten zu behalten? Wo bleibt der Schutz kleiner Staaten bei der Besetzung griechischer Inseln? List und Gewalt sind es, die das englische Reich geschaffen haben.

Wenn Deutschland heute im Weltkriege steht, so ist die Anregung dazu nicht auf seiner Seite gelegen. Es trat für die Erhaltung Österreich-Ungarns als Großmacht ein, das durch die panslavistische Agitation unterwühlt war. Deutschlands und Österreich-Ungarns Kriege sind Notwehrkämpfe gegen die imperialistischen Ideen Rußlands und Englands. Haben die Zentralmächte einen Heeres-Militarismus, so hat England den viel gefährlicheren See-Militarismus, den es ohne Rücksicht auf Recht und Moral in steter Eroberungs- und Unterdrückungsabsicht ausnützt. „Der Tag wird kommen, wo man Deutschlands Entschluß, den Abwehrkrieg gegen England aufzunehmen und die Freiheit der Meere zu erkämpfen, segnen wird."

Über den Krieg und das Völkerrecht schreibt Prof. Zittelmann einen längeren, schönen Aufsatz. Sein Ausgangspunkt ist die Erinnerung an das, was namentlich in den letzten Jahrzehnten in der Regelung der internationalen Beziehungen geleistet worden ist. „Wir waren auf das Geleistete stolz . . . Wir durften Segen für die Menschheit daraus erhoffen, daß die Verhältnisse der Staaten zueinander nicht

nach der Willkür der Macht, sondern durch feste Rechte und Pflichten geordnet sein sollen." Wohl war man sich klar, daß das Geleistete nicht das Letzte war, was notwendig erschien. Aber der Geist, aus dem heraus die völkerrechtlichen Vereinbarungen geschaffen wurden, war der einer Anwendung sittlicher Anforderungen. Solche gibt es auch im Leben der Staaten, Anforderungen der Ehre und des Anstandes. Wirkliche Rechte und Pflichten werden im Völkerrecht dann geschaffen, wenn es sich um Ordnung des internationalen Verkehrs von Personen, um wirtschaftliche Betriebsrechte im fremden Lande oder um internationalen Verkehr handelt. Die allgemeinen Sätze des Völkerrechtes dienen aber höheren Zwecken: den Interessen der Staaten als zusammenfassenden Einheiten von Völkern, also den Interessen der gesamten durch Kultur verbundenen Menschheit. Die friedlichen Zwecke, die sich dabei ergeben, sind zu scheiden von jenen, die sich auf den Krieg beziehen. Auf diese ist schon oben im Aufsatz von Herrn Miethe hingewiesen worden. Dieses Völkerrecht schafft nicht klagbare Rechte, sondern sittliche Pflichten. Hier können Verletzungen eintreten, wenn es sich um Notfälle handelt, wenn die Existenz eines Staates in Frage steht.

Wie hat sich dieses Völkerrecht im Weltkrieg bewährt? Deutschland hat mit größter Sorgfalt getrachtet, seine Regeln einzuhalten. Aber „eine unheilvolle Verwirrung scheint sich im Auslande der Geister auch sonst bestgesinnter Männer bemächtigt zu haben, man muß annehmen, daß in sehr weiten Kreisen dort der Kulturwert des Völkerrechts noch völlig unbekannt ist . . . Hat doch ein Mann wie Wells offen den „Franktireurkrieg" gegen Deutschland in seiner entsetzlichsten Form angepriesen, hat doch Clémenceau zu einer Behandlung der deutschen Verwundeten in Frankreich aufgefordert, die allem Völkerrecht Hohn sprechen würde". Die Ententemächte haben auch die bestehenden Völkerrechte, die vertragsmäßig fixiert sind, nicht eingehalten, wie die Auslegung des Artikels 23 (h) der Landkriegsordnung zeigt. Er besagt, verboten sei „die Aufhebung oder zeitweilige Außerkraftsetzung der Rechte und Forderungen von Angehörigen der Gegenpartei oder die Ausschließung ihrer Klagbarkeit". Daß Rußland überhaupt kein Völkerrecht mehr anzuerkennen scheint, mag hingenommen werden, daß aber England und Frankreich entgegen den von ihnen angenommenen und unterschriebenen Rechtssätzen Zahlungsverbote aussprachen und verfügten, daß alle seit Kriegsausbruch geschlossenen Verträge von selbst

null und nichtig sein sollen und früher geschlossene Verträge auf Antrag für nichtig erklärt werden können, ist der klarste Bruch von Völkerrechtsverträgen, der sich denken läßt. Das Ende ist: Das Völkerrecht hat die Belastungsprobe in diesem Kriege nicht bestanden. Ein hoher Besitz menschlicher Gesittung wird einfach in den Staub getreten. Alle Staaten, auch die Neutralen, leiden darunter. Geht Deutschland siegreich aus dem Kriege, wie wir hoffen, hervor, dann wird eine seiner ersten Sorgen sein, daß das Völkerrecht in freierem großen Sinne neu erstehe. Deutschland hat niemals wie England Weltherrschaft angestrebt. Es verlangt nur Gleichberechtigung der Völker. „Das Wort des großen Holländer, daß das Meer frei sei, war bisher noch keine Wahrheit, es soll eine Wahrheit werden, und das wird man Deutschland verdanken."

Zum Abschluß des Werkes schreibt Prof. Hintze eine ernste und tiefgedachte Betrachtung über den „Sinn des Krieges". Die Feinde Deutschlands werfen ihm vor, eroberungssüchtig zu sein — sie urteilen nach ihrem eigenen Willen, denn mit Recht schreibt Prof. Hintze: „Unsere Politik ist vielmehr gewesen, den Frieden so lange zu bewahren, als es mit unserer Ehre und mit den Lebensinteressen unseres Volkes verträglich war; und es ist gezeigt worden, daß wir Aussicht hatten, durch die Entfaltung unserer Kräfte im friedlichen Wettbewerb mit anderen Völkern besser voranzukommen als durch einen Weltkrieg, bei dem allen Ländern, nur uns nicht, ein klares positives als Siegespreis vor Augen stand." Das europäische Gleichgewicht zu erhalten, ist der Grundgedanke der deutschen Politik. Für England ist es nur ein Schlagwort, eine blendende Formel, die seine Weltherrschaftspläne verhüllt. „Das wahre Gleichgewicht der Macht im Weltstaatensystem, das wir erstreben, würde zur Voraussetzung haben, daß England seinen Anspruch auf die absolute Seeherrschaft aufgibt." Davon ist England weit entfernt. Es schämte sich nicht, als Ziel seines Krieges die Aushungerung des deutschen Volkes mit seinen nahezu 70 Millionen Menschen hinzustellen. „England führt den Krieg in erster Linie nicht gegen unser Heer und unsere Flotte, sondern gegen unsere Weiber und Kinder." Ein in der Weltgeschichte noch nicht dagewesener Tiefstand moralischer Unkultur. Er erklärt uns die Möglichkeit einer Verbindung Englands mit Rußland. Was die Zentralmächte bekämpfen, ist die Teilung der Welt zwischen angelsächsischer und moskowitischer Gewalt. Das werden mit der Zeit auch die neutralen Staaten einsehen.

Das Ziel, das sie in Verbindung mit den beiden europäischen Zentralmächten anstreben müssen, ist der Ausschluß der absoluten Seemacht einer Macht. Wiederherstellung des alten Grundsatzes der Freiheit des Weltmeeres. Das liegt für jeden auf der Hand, „der in der Möglichkeit des freien Wettbewerbes aller Völker ein höheres Ideal sieht, als in der Befriedigung der nationalen Selbstsucht eines einzelnen Volkes, das seine eigene Wohlfahrt als Zweck und Ziel der Weltgeschichte betrachtet".

Der Arbeitsmarkt in Österreich während des Krieges.[1]

Von **Anton Walitschek.**

Wenn vor den Augustereignissen des Jahres 1914 die Möglichkeiten und Folgen eines Weltkrieges in Erwägung gezogen wurden, so bestand unter den vielen begründeten und unbegründeten Vermutungen auch die Meinung, es müsse durch die plötzliche Lahmlegung des normalen Wirtschaftsprozesses eine immense Arbeitslosigkeit eintreten. Aber auch diese Mutmaßung ist wie die anderen durch die Tatsachen korrigiert worden. Es trat wohl eine gewaltige Erschütterung der industriellen Beschäftigung ein, aber dann begann der Anpassungsprozeß an die neue Lage der Dinge; eine eigenartige Gestaltung der wirtschaftlichen Lage, die man eine Hochkonjunktur genannt hat, entwickelte sich auf den neuen Grundlagen. Ein Teil dieser Erscheinung ist auch die Bewegung auf dem Arbeitsmarkt.

Die Momente, von denen man eine Überlastung des Arbeitsmarktes fürchtete, traten alle ein. Durch den Kriegsausbruch wurde der ganze Außenhandel unterbunden. Dies wirkte naturgemäß auf den Beschäftigungsgrad. Die Exportgewerbe wurden zum Einstellen gezwungen. Zu der Absperrung des Weltmarktes für den Export gesellte sich aus den gleichen Ursachen die Unmöglichkeit, Rohstoffe einzuführen. In

[1]) Vortrag, gehalten im Privatissimum des Herrn Hofrates v. Philippovich am 27 Mai 1915.

Quellen: Bis zum Abschluß der Arbeit lag das Zahlenmateriale des k. k. arbeitsstatistischen Amtes bis Februar 1915 vor. Benützt wurden: die Publikationen dieses Amtes in der sozialen Rundschau „Ergebnisse der Arbeitsvermittlung in Österreich“ und „Arbeitslosigkeit bei den Gewerkschaften“. „Die Gewerkschaft“, Organ der Generalkomission „Das Baugewerbe“. Für die Verhältnisse im Bergbau die einschlägige Arbeit von Otto Mayer in den Stat. Monatsheften 1914, XI—XII. Für die Vermittlungsorganisation die Berichte in Schwiedlands „Der Arbeitsnachweis“.

unsere Monarchie wurden im zweiten Semester 1914 Güter im Werte von 499·6 Millionen Kronen eingeführt, das ist um 859·8 Millionen Kronen weniger als im gleichen Semester des Vorjahres. Unsere Ausfuhr betrug 459·3 Millionen Kronen, das ist um 775·4 Millionen Kronen weniger. Die Restriktion der Arbeitsmöglichkeit wurde dann durch ein weiteres nicht zu unterschätzendes Moment befördert. Der Aufmarsch der Millionenheere stellte den gesamten Verkehr, in erster Linie die Eisenbahnen, in seinen Dienst. Am ersten Mobilisierungstage wurde der Zivilgüterverkehr eingestellt oder eingeschränkt. Die in Kraft gesetzten Kriegsfahrordnungen ließen nur den geringsten Spielraum für private Gütertransporte. Freilich gab es Einräumungen für die Approvisionierungs- und Kohlenzüge. Im ganzen hatte die Verkehrslähmung vom 28. Juli bis zum 8. September angehalten. Von ähnlicher Wirkung für die Beschäftigung war auch die Kohlenversorgung, die eben durch die Verkehrseinstellung in Frage gestellt wurde. Eine andere Störung der Kohlenversorgung war durch die Verminderung der Belegmannschaften infolge der Einberufung zum Heere zu fürchten. Auch der Verlauf der Kriegsoperationen ist im stande, auf die Beschäftigung einzuwirken. Viele Unternehmungen haben ihre ständigen Beziehungen mit Gebieten des Inlandes, die in den Kriegsschauplatz einbezogen sind. Dadurch wird es unmöglich, Rückstände einzukassieren, Lieferungen zu effektuieren; neue Bestellungen sind natürlich ganz ausgeschlossen. Die Moratorien haben den Kredit unterbunden und so für viele die Fortführung ihrer Betriebe unmöglich gemacht. Diese speziellen Ursachen einer Verringerung der Beschäftigung werden ergänzt durch die allgemeine Depression, durch die Angst, die den inneren Markt verödete und die Unternehmungslust lähmte. Durch diese Einschränkungen der industriellen Betätigung wurden zahlreiche Arbeitskräfte frei, die das Angebot erhöhten, in andere Beschäftigungszweige einzudringen versuchten, die Institutionen gegen die Einkommenslosigkeit übermäßig in Anspruch nahmen und eine große Gefahr für die innere Ordnung und damit für die Möglichkeit einer erfolgreichen Kriegführung werden konnten.

Diesen belastenden Momenten stehen Tatsachen gegenüber, die eine Entlastung des Arbeitsmarktes bewirken, die das natürliche Sinken des wirtschaftlichen Lebens paralysieren und schließlich die fast paradox erscheinende Gestaltung des Marktes erzeugten, die gerade zum Gegenteil der Befürchtungen führten, zum Arbeitermangel. — Nur für Ernte-

und Feldarbeit hatte man vor dem Kriege diese Vermutung gehegt, aber diese Tatsache trat anderwärts auch auf und war nicht so leicht zu überwinden wie in der Landwirtschaft. — Hier stehen in erster Linie die Mobilisierungen und Landsturm-Musterungen, die bedeutende Massen der besten und leistungsfähigsten Arbeiter ausschalteten. Dadurch wurde zuerst einigermaßen ein Ausgleich für das Überangebot freier Arbeitskräfte geschaffen. Im weiteren Verlaufe der Kriegsmonate, als immer neue Einberufungen nötig wurden, kam es in gewissen Berufszweigen zu einem Mangel an geeigneten Arbeitskräften. Dies schloß aber nicht aus, daß auf anderen Gebieten große Arbeitslosigkeit herrschte. Diese Erscheinung, den drohenden Arbeitermangel, verstärkt die Anpassung der industriellen Beschäftigung an den Bedarf des Krieges. Ich kann hier nur die fertige Tatsache vorbringen, daß alle Industrien die im Frieden für das Heer arbeiten, in beträchtlich erweitertem Umfange Beschäftigung erhielten und demgemäß auch eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften erzeugten. Dieser Expansion reiht sich dann eine Akkomodation von Unternehmungen an, die ihrem Wesen nach der Kriegsarbeit fremd sind, aber sich darauf einrichten. Dadurch wird eine weitere Entlastung des Arbeitsmarktes bewirkt. Für den Arbeiter führen diese Erscheinungen zum Berufswechsel, der hier als Massenerscheinung auftritt. Die Arbeiter strömen aus den verödeten Berufszweigen den reichbeschäftigten zu. Der häufigste und naheliegendste Fall ist der Übergang qualifizierter Arbeiter zu unqualifizierter Arbeit. Metallarbeiter, Glasarbeiter gehen zur Landwirtschaft oder Schanzarbeit. Für die weibliche Kategorie ist die Haushaltungsarbeit das Sammelbecken. Ferner kommt auch innerhalb eines Berufes ein Wechsel vor, indem verschiedene Spezialzweige ganz stille werden, andere wieder viel zu tun haben. Nähmaschinenarbeiter, Bronzearbeiter, Ledergalanteriearbeiter kommen in diese Lage. Diese beiden Vorgänge der Betriebserweiterung stellen eine durch den Krieg bedingte Abnormität dar. Eine dritte Erscheinung aber bewegt sich äußerlich in normalen Bahnen. Es ist das sogenannte „Liebesgabengeschäft". Dadurch wurde eine erfreuliche Besserung der Luxusindustrie bewirkt. Noch eine Erscheinung muß beachtet werden. In den ersten Wochen war aus begreiflichen psychologischen Vorgängen in weiten Kreisen die Tendenz zur Bedarfseinschränkung eingetreten. Das Gefühlsmoment der Pietät in gewissen Schichten, aber auch die Einkommensschmälerung forderte diese Abkehr. Durch eine allgemeine

Einstellung der Gemüter in dieser Richtung hätte der ideelle Gewinn große ökonomische Schäden herbeigeführt. Nur andeutend führe ich die Bedeutung dieser Erscheinung für die Modeindustrie, für die Theater und andere Lustbarkeiten an. Eine Agitation, die auch den sozialen Gesichtspunkt in den Vordergrund schob, Gewohnheit und Gewöhnung haben aber die Wirkung dieser Bedarfsveränderung abgeschwächt, wenn sie auch teilweise noch immer fühlbar blieb.

Bis zu einem gewissen Grade lassen schon jetzt die zugänglichen Zahlen einen Überblick über diese Tatsachen gewinnen. Die Publikation des k. k. arbeitsstatistischen Amtes „Ergebnisse der Arbeitsvermittlungen" ergibt von dem faktischen Verhältnis zwischen offenen Stellen und Stellensuchenden ohne Unterscheidung der Berufsgruppen und -Klassen, bloß mit Beachtung des Geschlechtes, folgendes relative Bild. Auf 100 Gesuche kommen Anbote für Männer:

Juli 52, August 43, September 66, Oktober 75, November 71, Dezember 56, Jänner 62, Februar 70.

Wir sehen ein Herabgleiten im Monat August, dann ein Aufsteigen in den Monaten September und Oktober, ein leichtes Fallen für November-Dezember und wiederum eine Besserung im Jänner und Februar. Zur Beurteilung dieser Zahlen gehört der Vergleich mit den Vormonaten 1914 und den Parallelmonaten 1913. Auf 100 Gesuche kommen im Jänner 46, im Februar 47, im März 60, im April 59, im Mai 56, im Juni 94 Anbote. Mit dem Juni verglichen bedeutet natürlich der Abfall auf 100:52 viel, doch entspricht dies annähernd dem Stande im Mai, der etwas besser war. Die Verhältnisse zu Beginn des Jahres waren aber schlechter als im Monate des Kriegsbeginnes. Erst die Zahl im Monate August zeigt eine bedeutende Senkung (100:43). Der Parallelmonat weist das Verhältnis 100:62 auf. Wir sehen hier deutlich den Einfluß des Krieges. Aber schon der September bringt das Verhältnis 100:66. Wenn man vom Juni absieht, ist dies die günstigste Relation des bisher verlaufenen Jahres. Gegenüber dem September des Jahres 1913 steht der Kriegsmonat nur um drei zurück. Noch überraschender ist dann der Vergleich des Oktober mit den anderen Relationsdaten: Oktober 1914 100:75; Oktober 1913 100:61; im November 1914 sinkt dann das Verhältnis ein wenig auf 100:71, ebenso im Dezember auf 100:59; aber diese Kriegsmonate sind noch immer besser als die Friedensmonate und besser als die gleichen Monate des Vorjahres, da im November 1913 auf 100 Gesuche 45 Anbote, im Dezember 43 Anbote

kamen. Im Jänner und Februar 1915 ist wieder eine Besserung zu verzeichnen: 100 Gesuche 62 Anbote, bzw. 100 Gesuche 70 Anbote, im Parallelmonat 100 Gesuche 46 Anbote. Diese letzten Zahlen sagen, daß im Kriegsjahre die Winterdepression in diesen allgemeinen Zahlen für die männliche Kategorie gar nicht zum Ausdruck kam. Der weibliche Arbeitsmarkt erfuhr folgende Gestaltung. Bis zum Jahre 1913 (April) war es das Charakteristikon dieser Verhältnisse, daß die Zahl der Anbote die Zahl der Gesuche übertraf. Vom April dieses Jahres an aber sehen wir ein Überangebot weiblicher Arbeitskräfte. Zu Beginn des kritischen Jahres lagen die Verhältnisse allerdings nicht so ungünstig, wenngleich die Tendenz zum Überschuß deutlich war. Auf 100 Gesuche kamen Anbote: Jänner 97, Februar 92, März 90, April 95, Mai 97, Juni 100. Wenn wir nun die Kriegsmonate mit diesen Zahlentatsachen vergleichen, so kommen wir zu einem Resultat, das das Urteil, die Lage des Arbeitsmarktes sei günstig, etwas korrigiert. Der Juli, in dessen letzte Tage die Kriegserklärungen und der politische Druck fallen, weist eine Verschlechterung auf, 100:93; doch läßt sich aus dieser leichten Senkung, die völlig mit den Zahlen der Vormonate harmoniert, noch keine Kriegswirkung herauslesen. Aber schon im August ändert sich das Verhältnis auf 100:64, im September auf 100:63, im Oktober 100:63, im November 100:56, im Dezember 100:59, im Jänner 100:68, im Februar 100:59. Auch in den Monaten, da für die männliche Kategorie bereits eine bedeutende Besserung eingetreten war, nimmt die Arbeitsmöglichkeit für Weiber weiter ab. Die Steigerung im Monat Jänner erreicht keineswegs die Zahlen der Friedenszeit auch nur annähernd. Das sind Relationen, die auf dem weiblichen Arbeitsmarkt noch nie vorkamen. Das ist keine Hochkonjunktur, sondern große Arbeitslosigkeit.

Männliche Kategorie.

	Anbote	Gesuche	Vermittlungen	Differenz d. G. u. V.
Juli	39.312	67.953	23.787	44.166
August	42.143	98.619	30.492	68.127
September	79.303	120.974	63.107	57.867
Oktober	65.775	87.904	43.587	44.317
November	43.746	61.458	30.371	31.087
Dezember	33.114	56.212	22.968	33.244
Jänner	37.090	60.218	25.075	35.143
Februar	38.432	55.133	23.076	32.057

Da diese relativen Zahlen durch die absoluten Zahlen der Gesuche und Anbote bedingt werden, so bedürfen sie einer Ergänzung in dieser Hinsicht.

Von Juli bis September nahm die Zahl der offenen Stellen für Männer zu, vom Oktober bis Dezember ab, im Jänner und Februar wieder zu. Die gleiche Bewegung machte die Zahl der Gesuche. Die Differenz zwischen Gesuchen und Vermittlungen, also die Zahl der überschüssigen Gesuche, gibt ein Bild der Arbeitslosigkeit. Vom Juli zum August steigert sich diese Zahl, vom September bis Dezember fällt sie; im Jänner wird sie wieder etwas größer, ohne aber die Zahl im August, ja nicht einmal die im Oktober zu erreichen. Der Februar bringt eine neuerliche Abnahme.

Weibliche Kategorie.

	Anbote	Gesuche	Vermittlungen	Differenz d. G. u. V.
Juli	31.204	30.175	16.293	13.882
August	26.278	41.060	17.017	24.043
September	44.255	70.658	33.654	37.006
Oktober	29.131	45.773	20.843	24.930
November	20.035	35.853	13.967	21.886
Dezember	16.713	26.802	10.500	16.302
Jänner	25.265	37.278	17.213	20.065
Februar	22.236	38.004	15.282	22.722

Die Zahl der Anbote verringert sich im August, im Gegensatz zur männlichen Kategorie. Der September bringt erst eine kleine Steigerung, der aber im Oktober wieder eine Abnahme folgt; diese Tendenz hält an bis zum Jahresschluß. Der Jänner 1915 bringt eine kleine Steigerung. Die Zahl der Gesuche nimmt im August und September wie bei den Männern zu. Vom Oktober bis Dezember ist ihre Zahl in Abnahme, also wieder die gleiche Bewegung; das Gleiche gilt von der Steigerung im Jänner. Auch die Bewegung in der Zahl der überschüssigen Gesuche ist analog der männlichen Kategorie, nur im Februar tritt eine Steigerung ein. Auch aus diesen Zahlen ergibt sich, daß die Lage des weiblichen Arbeitsmarktes schlechter war. In den Summenzahlen kommt dies folgendermaßen zum Ausdruck.

	Anbote	Gesuche	Vermittlungen	Differenz d. G. u. V.
Juli	70.516	98.128	40.080	58.048
August	68.421	139.679	48.508	91.171
September	123.558	191.632	96.761	94.871
Oktober	94.906	133.677	64.430	69.247
November	63.781	97.311	44·338	52.973
Dezember	49.827	83.014	33.468	49.546
Jänner	62.355	97.496	42.288	55.208
Februar	60.668	93.137	38.358	54.779

Die Anbote nehmen im August ab. Verursacht ist dies durch die Abnahme der weiblichen offenen Stellen, da die männlichen zunahmen. Im September tritt dann die Tendenz zur Besserung ein. Vom Oktober bis Dezember aber haben wir wieder ein konstantes Fallen; erst im Jänner die Besserung. Die Zahl der Gesuche nimmt bis September zu, fällt aber dann bis Dezember, um im Jänner leicht anzusteigen. Auch in der Bewegung der überschüssigen Gesuche sehen wir eine Abweichung von der männlichen Gruppe, die auf die ungünstigere Lage des weiblichen Arbeitsmarktes zurückzuführen ist. Trotz der großen Vermittlungstätigkeit im September, die für die Männer die Zahl der überschüssigen Gesuche verkleinerte, nimmt diese Differenz in der Summenzahl, wie in der weiblichen Zahl zu.

Schon durch die Differenzierung der Zahlen in männliche und weibliche wurde es klar, daß nur für einen Teil der Arbeiter und auch der Unternehmer die befürchteten Kriegsfolgen nicht eingetreten sind, während andere Kreise sehr hart getroffen wurden. Deutlicher wird dieses Bild durch eine weitere Differenzierung nach Berufsgruppen und Berufen.

Land- und Forstwirtschaft. Die Zahlen der Monate Jänner bis Juli illustrieren die Tatsache des Mangels an ländlichen Arbeitern. Auf 100 Gesuche kommen in diesen Monaten 144, 133, 110, 117, 107, 124 und 129 offene Stellen. Nun weist der August und der September 90, respektive 85 offene Stellen auf, also einen Überschuß an Arbeitskräften. Der Oktober bringt allerdings das Verhältnis wieder auf 100:119 Im August des Vorjahres war die Relation 100:110, im September 100:173. Es war eine der ersten Befürchtungen, als der Krieg ausbrach, daß durch die Mobilisierung die Arbeitskräfte zur Ernte entzogen und nicht ersetzt werden können. Die offizielle Zahl spricht aber gar nicht dafür. Die Ursache dieser Erscheinung liegt in der

wirtschaftlichen Struktur: ein Überwiegen kleiner und mittlerer Betriebe, die ihre Arbeitskräfte aus der Familie nehmen und in diesem Falle auch den Abgang der Männer aus der Familie ersetzten. Als Beleg dienen die absoluten Zahlen der offenen Stellen und Vermittlungen. Der Juli weist ein Anbot offener Stellen von 13.480 auf; dem gegenüber stehen 6114 Gesuche; also noch der Arbeitermangel. Die Vermittlung beträgt aber nur 3204 Fälle. Im Monat August dagegen sinkt das Stellenanbot auf 11.772, während die Zahl der Gesuche auf 13.073 steigt. Dies bedeutet einen absoluten Überschuß von 1301 Arbeitern. Die Vermittlungstätigkeit hob sich auf 5929, es wurden also 7144 Gesuche nicht vermittelt. Dies bedeutet Arbeitslosigkeit. Der September bringt die bedeutende Steigerung der Anbote offener Stellen auf 43.683. Diese hohe Zahl ist offenbar auf die rege Tätigkeit der agrarischen Interessenten zurückzuführen, die allerorts Kräfte anwarben. Mehrfachanmeldungen und -Zählungen lassen das Stellenanbot statistisch größer erscheinen als es in Wirklichkeit war. Auch die Gesuchezahl steigt abnormal auf 51.158, eine Wirkung des Zulaufes der Arbeitslosen aus allen Berufen gleich nach Kriegsbeginn. Die Zahl der Gesuche ist größer als die der offenen Stellen. Aber schon im Oktober sinkt die Zahl der Stellenanbote auf 14.472, die Zahl der Gesuche fällt auf 12.157. In der Minderung der Gesuche spiegelt sich die erste Einberufung des ungedienten Landsturmes. Im November und Dezember fallen sowohl die Zahlen der offenen Stellen als auch der Gesuche, aber stets mit einem Überwiegen der Gesuche. Der Jänner bringt beiderseits eine Steigerung. Die Relativzahlen für diese Monate bringen im Oktober einen Mangel an Arbeitskräften, 100 : 119, im November und Dezember einen Überschuß an Arbeitern zum Ausdruck, 100 : 93, respektive 100 : 89. Der Jänner bringt dann trotz der Zunahme der offenen Stellen auf 4565 gegen 3439 durch das bedeutend stärkere Anwachsen der Gesuche (5256 gegen 3874) eine Verschlechterung der Relation, 100 : 87. Im Februar beträgt diese Relation 100 : 90. Auf 4615 Anbote kommen 5136 Gesuche und 1995 Vermittlungen.

Handel und Verkehr. Auf 100 Gesuche kamen im Jänner 37, im Februar 33, im März 34, im April 35, im Mai 37, im Juni 38, im Juli 39 offene Stellen. Die Zahlen lassen leichte Besserung erkennen. Der August bringt eine enorme Verschlechterung, 100 : 24, der September gar 100 : 22, erst der Oktober weist eine Besserung auf 100 : 30. Aber dieses Verhältnis ist schlechter als das schlechteste der Vor-

monate, 100:33 im Februar. Der November und Dezember bringt aber wieder Verschlechterungen: 100:26, respektive 100:25. Der Jänner weist 100:33, der Februar 100:35 auf. Zum Vergleiche führe ich die Parallelmonate des Jahres 1913 an: Juli 100:43, August 100:44, September 100:43, Oktober 100:37, November 100:33, Dezember 100:31. Die absoluten Zahlen der offenen Stellen und der Gesuche sind folgende:

	Juli	August	September	Oktober
Offene Stellen . . .	3.910	2.724	2.610	3.628
Gesuche	10.010	11.365	11.669	12.106
	November	Dezember	Jänner	Februar
Offene Stellen . . .	2.898	2.628	3.550	3.721
Gesuche	10.910	10.271	10.773	10.437

Der Juli weist ein großes Angebot an Arbeitskräften auf, während die offenen Stellen wenig mehr als ein Drittel davon betragen. Der Kriegsausbruch verschlechtert die Lage noch mehr durch eine Verminderung der Anbote, die in den ersten zwei Kriegsmonaten anhält; im Oktober ist eine kleine Besserung zu bemerken. Die Geschäftstätigkeit hat sich belebt. Aber schon im November sinken wieder die offenen Stellen, ebenso im Dezember. Die Besserung im Jänner, die wir an allgemeinen Zahlen sahen, tritt auch in dieser Gruppe ein und hält im Februar an. Die Zahl der Gesuche steigt vom Juli an konstant. Eine Erleichterung bringen erst die letzten vier Monate.

Haushalt und freie Berufe. Der Kriegsbeginn bringt eine starke Überlastung des Arbeitsmarktes. Die Ursachen sind die Einschränkungen, die man sich allenthalben auferlegte. Die relativen Zahlen geben hievon ein Bild. Auf 100 Gesuche kommen Anbote freier Stellen im Haushalt:

	Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
1914 . .	99	92	83	89	98	99	97
1913 . .	—	—	—	—	—	—	95
	August	September	Oktober	November	Dezember	Jänner 1915	Februar
1914 . .	73	71	69	62	74	80	67
1913 . .	107	107	84	71	81	—	—

Im August verminderte sich das Anbot von 19.898 im Juli auf 18.089. Der September brachte wie alljährlich ein Ansteigen der Anbote. Es werden 22.773 verzeichnet; im Oktober aber etwas weniger,

nämlich 20.390. Der November und Dezember weist weitere Senkungen auf: 14.497, respektive 11.739. Im Jänner tritt aber die typische Steigerung ein: 19.125, im Februar eine Abnahme auf 16.632. Die Gesuchezahl steigt konstant von Juli bis September: 20.924, 24.974 und 32.027. Der Oktober bringt auch hier eine Senkung: 29.595. Die Ursachen sind recht durchsichtig. Überwiegend kommt weibliches Personal in Betracht, das durch die Musterungen nicht betroffen wird und bei Kündigung auf dem Markte bleibt. Dazu kommt ein starker Zuzug von stellenlosen Fabriksarbeiterinnen und von anderen Mädchen, die bisher nicht erwerbstätig waren, aber durch die Notlage zum Verdienen gezwungen werden. Dadurch wurde die allgemeine Tendenz der Herbstmonate verstärkt. Im November nimmt dann die Zahl der Gesuche etwas ab: 23.581, ebenso im Dezember: 15.873. Im Jänner erscheint wieder eine Zunahme: 23.878, ebenso im Februar: 24.662.

Ungünstiger liegen die Verhältnisse bei den freien Berufen. Auf 100 Gesuche kamen Anbote: Jänner 64, Februar 71, März 69, April 70, Mai 73, Juni 71, Juli 79, August 52, September 40, Oktober 43, November 42, Dezember 42, Jänner 1915: 47, Februar 51.

Industrie und Bergbau. Die relativen Zahlen von Gesuchen und Anboten geben ein dem allgemeinen konformes Bild. Die Vormonate des kritischen Jahres weisen ein Überangebot freier Kräfte auf, doch herrscht die Tendenz zur Entlastung. Der Höhepunkt dieser Bewegung war im Mai, mit der Relation 100:58·4. Im Jänner war das Verhältnis 100:43. Vom Februar bis April waren die Zahlen folgende: 100:43, 100:53, 100:58. Nach dem erwähnten Höhepunkt im Mai fiel aber das Verhältnis auf 100:55 im Juni und 100:54 im Juli. Der August, der erste Kriegsmonat, bringt nun eine Verschlechterung: 100:40. Die Zahl ist die ungünstigste des Jahres 1914. Der August des Vorjahres wies 100:62 aus. Der September bringt aber schon eine bedeutende Besserung: 100:57, eine Zahl, die fast den April erreicht, aber hinter der Zahl des Parallelmonats 1913 (100:65) noch zurückbleibt. Die Steigerung hält nun an. Im Oktober ist das Verhältnis der offenen Stellen zu den Gesuchen 100:71, im November 100:73; das ist die beste Relation des ganzen Jahres, auch besser als im Vorjahre. Gleiches gilt vom Dezember, trotz der kleinen Senkung: 100:57. Der Jänner weist wieder 100:62, der Februar 100:68 auf. Diese Zahlen bedürfen aber einer Ergänzung durch die absoluten Zahlen. Im Juli war die Zahl der offenen Stellen 32.494, im August

stieg diese Zahl auf 35.160 im Gegensatz zu den anderen Berufsgruppen, die durchwegs Verminderungen der Anbote im August auswiesen. Der September bringt dann eine weitere, ganz beträchtliche Steigerung auf 53.875, der Oktober auf 55.691. Um ein Bild von der Intensität dieser Steigerung zu schaffen, dienen folgende Prozentzahlen:

August: 8·2%, September: 53·2%, Oktober: 3·3% des Vormonats.

Die folgenden Monate weisen wieder die Verschlechterung der Beschäftigungsverhältnisse auf. Im November 41.440, im Dezember 31.502, im Jänner 34.443, im Februar 35.026 Anbote.

Instruktive Daten über die Arbeitslosigkeit selbst bringt die Statistik der Gewerkschaften, indem sie monatlich die Mitgliederzahl, die absolute und relative Arbeitslosigkeit, nach dem Geschlechte differenziert, verzeichnet. Die Publikation des k. k. arbeitsstatistischen Amtes bringt die Berichte der konstant meldenden Verbände gesondert, um dadurch eine richtige Vergleichsbasis zu schaffen. Es sind dies 24 Verbände[2]); doch schwankt die Zahl der berichtenden Stellen zwischen 849 (November) und 1054 (April); eine Fehlerquelle, die indes nicht zu erheblich ist.

Der Vergleich der Mitgliederzahlen demonstriert schon sehr augenfällig die Wirkungen der Mobilisierung und der Landsturmeinberufungen.

	Mitglieder	
	männliche	weibliche
I	161.307	30.373
II	164.654	31.450
III	168.018	31.722
IV	168.471	31.859
V	169.456	32.424
VI	166.677	32.036
VII	154.976	31.361
VIII	129.530	28.815
IX	111.587	28.004
X	105.289	27.123
XI	96.833	26.090
XII	94.798	24.356

An der Zahlenreihe der männlichen Mitglieder sieht man im August und November deutlich den Rückgang der Mitgliederfrequenz, während

²) Soziale Rundschau, XVI, Mai 1915, 5. Heft, II, S. 188.

die Zahl der weiblichen Mitglieder zwar auch gegen das Jahresende abnimmt, aber nicht diese markanten Einschnitte zeigt. Die absolute Zahl der Arbeitslosen dieser 24 Verbände zeigt noch deutlicher den eigenartigen Anpassungsprozeß, den das ganze Wirtschaftsleben durchmachte und die besondere Wirkung für die weibliche Arbeiterschaft.

Die Zahl der Arbeitslosen für die einzelnen Monate ist folgende:

	männlich	weiblich	Summe
I	10.267	1.046	11.313
II	12.028	1.170	13.198
III	9.668	1.105	10.773
IV	10.676	950	11.626
V	8.397	792	9.189
VI	8.414	788	9.202
VII	8.209	1.090	9.299
VIII	21.670	7.284	28 954
IX	17.303	7.573	24.876
X	10.389	5.888	16.277
XI	7.045	4.287	11.332
XII	5.868	3.780	9.648

Eine vergleichende Untersuchung dieser Zahlen gibt dasselbe Bild wie die vorhin dargelegten Zahlen aus der Berichterstattung über die Arbeitsvermittlung.

Sehr sinnenfällig und verallgemeinernd anzuwenden sind die Relativzahlen, die ich zur Vervollständigung hier anführe; von 100 Mitgliedern waren in den einzelnen Monaten arbeitslos:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni
5·9	6·7	5·4	5·8	4·6	4·6
Juli	**August**	**September**	**Oktober**	**November**	**Dezember**
5·0	18·3	17·8	12·3	9·2	8·1

Die größte Arbeitslosigkeit herrschte demnach im August und nahm dann, entsprechend den übrigen Zahlenangaben konstant ab, ohne aber die Monate vor Kriegsbeginn zu erreichen. Vergleicht man nun die männlichen und weiblichen Prozentzahlen, die Komponenten der oben angeführten Prozentzahlen sind, untereinander und mit diesen, so sieht man die schon eingangs erwähnte und dargelegte Verschlechterung des weiblichen Arbeitsmarktes sehr deutlich.

	Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni
männlich . .	6·4	7·3	5·8	6·3	5·0	5·0
weiblich . .	3·4	3·7	3·5	3·0	2·4	2·5

	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
männlich . .	5·3	16·7	15·5	9·9	7·3	6·2
weiblich . .	3·5	25·3	27·0	21·7	16·4	15·5

Vor Kriegsbeginn war die weibliche Prozentzahl durchwegs kleiner als die männliche und daher auch kleiner als das Gesamtprozent. In den Kriegsmonaten aber überragt das weibliche Prozent weit das männliche und bleibt auch beträchtlich über den Friedensmonaten, während die männliche Arbeitslosigkeit im Dezember der im Halbjahr vor dem Kriege annähernd gleichkommt.

Sowohl die absoluten, als auch die relativen Daten der Arbeitslosigkeit werden dadurch gewonnen, daß jeder Fall der Arbeitslosigkeit am Stichtage (Monatsende) als eine Einheit gezählt wird. Dabei wird aber weder die verschieden lange Dauer der Arbeitslosigkeit berücksichtigt, noch jene Fälle, die innerhalb des gleichen Kalendermonats fallen, ohne am Stichtage als zu zählender Fall zu erscheinen.[3]) Diese Fehlerquelle wird durch die Darstellung der Arbeitslosentage, wie sie auch in der offiziellen Statistik durchgeführt ist, vermieden. Ein Vergleich der Arbeitslosen in Prozenten der Mitglieder mit den Arbeitslosentagen in Prozenten der Mitgliedertage gibt aber trotz der Fehlerquelle in der ersten Zahl einen fast parallelen Verlauf beider Linien.

	Arbeitslose in Prozenten der Mitglieder am Ende jedes Monates	Arbeitslosentage in Prozenten der Mitgliedertage im Laufe jedes Monates
I . . .	5·9	5·5
II . . .	6·7	6·5
III . . .	5·4	6·0
IV . . .	5·8	4·9
V . . .	4·6	4·0
VI . . .	4·6	4·3
VII . . .	5·0	3·9
VIII . . .	18·3	14·0
IX . . .	17·8	17·0
X . . .	12·3	13·0
XI . . .	9·2	9·5
XII . . .	8·1	7·9

[3]) Soziale Rundschau, XVI, Mai 1915, Heft 5, II, S. 193.

Der nahezu parallele Verlauf dieser beiden Zahlenreihen ermöglicht daher auch die Verwendung der ersten dieser Reihe, die zwar nicht ganz fehlerfrei ist, aber allgemein ausgewiesen wird, während die genaueren Daten der Arbeitslosentage erst rechnerisch ermittelt werden müssen.

Schon aus den früheren Darlegungen ging die auffallende Verschlechterung des weiblichen Arbeitsmarktes hervor. Die Publikation des k. k. arbeitsstatistischen Amtes vergleicht das Arbeitslosenprozent bei Männern und Frauen und bringt das Plus in Prozenten zur Darstellung, wodurch diese Verschiebung mit Kriegsbeginn besonders deutlich wird.

	bei den Männern	bei den Frauen
Jänner	3·0	—
Februar	3·6	—
März	2·3	—
April	3·3	—
Mai	2·6	—
Juni	2·5	—
Juli	1·8	8·6
August	—	11·5
September	—	11·8
Oktober	—	9·1
November	—	9·3
Dezember	—	2·4

Sogar im Durchschnitt des Jahres 1914 kommt dies zum Ausdruck. Das Prozent der Arbeitslosen ohne Unterschied des Geschlechtes beträgt 8·1. Das Prozent der männlichen Arbeitslosen 7·7, das der weiblichen Arbeitslosen 10·1.

Da die Statistik über die 24 konstant berichtenden Verbände nur für das Jahr 1914 durchgeführt ist, so muß für den Beginn des Jahres 1915 zu einer anderen Vergleichsbasis gegriffen werden. Die offizielle Publikation beobachtet 15 der bisher betrachteten 24 Verbände.

Von 100 Mitgliedern waren bei diesen Verbänden arbeitslos:[4])

Ende Dezember 1914	7·8
„ Jänner 1915	8·1
„ Februar „	6·1
„ März „	5·3

[4]) Soziale Rundschau, XVI, Mai 1915, 5. Heft, S. 192.

Als Ausgangspunkt des Vergleiches dient die Angabe für Dezember: 7·8. Es ergibt sich hier zwar eine Divergenz gegenüber den Daten für die 24 Verbände (8·1), doch ist diese nicht allzu groß. Der Vergleich mit den analogen Ziffern der Parallelmonate 1914 ergibt, daß im Februar und März 1915 die Arbeitslosigkeit geringer war als im Vorjahre:

Jänner 1914	5·7%
Februar „	6·6%
März „	5·5%

Wenn man die Bewegung des Mitgliederbestandes beobachten will, so ist man auf die Angaben von 16 Verbänden angewiesen, die für diese drei Monate gleichmäßig berichtet haben.

	Männer	Frauen	Summe
I	88.723	21.392	110.115
II	84.945	21.030	105.975
III	85.875	20.487	106.362

Die starke Abnahme der Zahl der männlichen Mitglieder ist selbstverständlich eine Folge der zweiten großen Einberufung ungedienten Landsturmes, wodurch die Jahrgänge 1878 bis 1890 betroffen wurden, also Männer von 25 bis 37 Jahren, besonders wichtige Glieder der wirtschaftlichen Kraft.

Auch die Zahl der Arbeitslosen nimmt weiterhin ab, und zwar bei Männern und Frauen. Für die 16 durchgehends berichtenden Verbände sind die absoluten Zahlen folgende:

	Männer	Frauen	Summe
I	5.164	3.587	8.751
II	4.051	2.559	6.610
III	3.547	1.936	5.483

Diese Zahlen lassen sich natürlich mit den vorhin angeführten Daten der 24 Verbände nicht vergleichen. Eher möglich ist dies bei den Relativzahlen. Von 100 Mitgliedern waren in den ersten drei Monaten des Jahres 1915 arbeitslos:

	Männer	Frauen	Summe
I	5·8	16·8	7·9
II	4·8	12·2	6·2
III	4·1	9·4	5·2

Nummer der Berufsklasse	Nummer des Verbandes	Abgekürzter Name des Verbandes	Arbeitslose in Prozenten der Mitglieder im Zeitabschnitte von Jänner bis Juli	Arbeitslose in Prozenten der Mitglieder im Zeitabschnitte von August bis Dez.	Arbeitslosentage in Prozenten der Mitgliedertage im Zeitabschnitte von Jänner bis Juli	Arbeitslosentage in Prozenten der Mitgliedertage im Zeitabschnitte von August bis Dez.
II. u. III.	1	Berg- und Hüttenarbeiter (Z.) . . .	.	0·5	.	0·2
	2	Bergarbeiter (G.)	0·5	.	0·4	.
V	3	Porzellanarbeiter (G.)	3·5	.	2·5	.
	4	Steinarbeiter (G.)	2·5	13·3	1·2	11·9
	5	Tonarbeiter (G.)	17·9	17·5	16·2	17·0
VI	1	Metallarbeiter (G.)	5·4	6·4	5·7	6·8
	2	„ (Tsch.)	6·1	.	4·9	.
VII	1	Mechaniker, Elektromonteure usw. (Tsch.)	15·4	.	9·7	.
	2	Zahntechniker (G.)	.	6·1	.	3·0
VIII	3	Drechsler (G.)	6·1	36·6	4·3	35·2
	4	Holzarbeiter (G.)	10·2	18·1	6·3	11·4
X	2	Sattler, Taschner und Riemer (G.) .	5·8	1·6	4·1	0·7
	7	Ledergalanteriearbeiter (G.) . . .	6·5	49·1	5·9	51·7
XI	1	Textilarbeiter (Ch.)	1·9	17·6	1·0	12·6
	3	„ (G.)	2·1	17·2	1·8	15·6
XII	2	Ledermöbelarbeiter (G.)	3·3	19·5	3·7	19·8
XIII	2	Friseurgehilfen (G.)	4·7	3·8	5·7	6·0
	3	Schneider (G.)	10·5	.	8·5	.
	4	Schuhmacher (G.)	9·8	10·1	5·1	18·2
	5	Hut- und Filzwarenarbeiter (G.) . .	8·8	45·5	8·0	42·0
XIV	1	Buchbinder, Rastrierer usw. (G) . .	11·2	17·6	8·6	12·1
	2	Kartonnagenarbeiter (G.)	4·0	7·0	3·6	6·3
XV	2	Bäcker und Konditoren (G.) . . .	10·5	4·5	8·8	2·6
XVI	1	Hotel-, Gast- u. Kaffeehausangest. (G.)	9·2	6·9	8·9	8·1
XVII	1	Arbeiter der chemischen Industrie (G.)	0·9	4·2	0·6	1·8
XVIII	1	Pflasterer (G.)	40·7	24·5	38·2	13·2
	2	Zimmerer (G.)	29·6	.	21·6	.
	3	Bildhauer, Gießer usw. (G.) . . .	6·8	11·0	8·2	11·3
XIX	1	Lithographen (G.)	4·7	18·6	2·1	15·5
	3	Buchdruckereihilfsarbeiter (G.) . .	8·5	11·2	5·6	7·0
	4	„ (Tsch.) . .	23·6	.	29·4	.
	6	Buchdrucker, Schriftgießer (G.) . .	5·3	16·2	6·7	20·3
XXIII	1	Handels- und Transportarbeiter (G.) .	.	0·7	.	1·8
XXV	1	Zeitungsbeamte (G.)	2·6	2·0	3·0	2·3
		Zusammen . . .	6·0	12·6	5·1	11·6

Gegenüber den Kriegsmonaten des Vorjahres ist bei dem allgemeinen Prozent ein weiteres Herabgehen zu verzeichnen; der Februar und März 1915 sind — wenn auch um weniges — besser als die gleichen Monate des Vorjahres.

Das gleiche gilt von der männlichen Prozentzahl. Die weibliche Arbeitslosigkeit dagegen steigert sich für den Jänner neuerdings, fällt im Februar und März, bleibt aber um vieles größer als in den Friedensmonaten.

Im weiteren Verlaufe dieser Darstellung soll bei Erörterung der Lage des Arbeitsmarktes für die einzelnen Zweige der industriellen Beschäftigung die Statistik der Gewerkschaften vorgeführt werden. Der Vergleich der einzelnen Verbände miteinander läßt sich aber am vorteilhaftesten an summarischen Ergebnissen durchführen. Die Publikation des k. k. arbeitsstatistischen Amtes[5]) bringt eine tabellarische Übersicht über die einzelnen Verbände und ihre prozentuelle Arbeitslosigkeit. Zur Korrektur der schon vorhin besprochenen Fehlerquelle werden in dieser Tabelle auch die Arbeitslosentage in Prozenten der Mitgliedertage vorgeführt. Da das Jahr 1914 in zwei völlig disparate Abschnitte zerfällt, so wird nicht ein Jahresdurchschnitt, sondern zwei Halbjahrsdurchschnitte berechnet, was auch den Vergleich der Kriegszeit mit den Friedensmonaten ermöglicht.

Aus dieser Tabelle ergibt sich einerseits der nahezu parallele Verlauf der Kurve der Arbeitslosenprozente und der Prozente der Arbeitslosentage. Ferner ergibt der Vergleich der summarischen Prozentzahlen, daß die Arbeitslosigkeit durch den Krieg verdoppelt wurde (6·0% : 12·6%). Der Vergleich der Verbände im ersten Halbjahre zeigt, daß bei den Bergarbeitern, den Arbeitern der chemischen Industrie, den Textilarbeitern und Ledermöbelarbeitern die Arbeitslosigkeit tief unter dem Durchschnitt war. Im zweiten Halbjahr war die Gruppierung eine wesentlich andere; die Bergarbeiter, Handels- und Transportarbeiter, Bäcker, Sattler, Taschner weisen niedrige Prozente aus, während andere Gruppen in eine mehr oder minder schlechte Position kommen. Aus dieser Vielgestaltigkeit setzt sich das Resultat für die allgemeine Gruppe „Industrie und Bergbau" zusammen. Die einzelnen Komponenten, die ihrer Wesensverschiedenheit gemäß durch den Krieg ein unterschiedliches Gepräge erhielten, sollen nun speziell besprochen werden.

---

[5]) **Soziale Rundschau, XVI, Mai 1915, Heft 5, II, S. 222.**

Die Verhältnisse im Bergbau sind wegen des großen Anteiles der Kohlenproduktion von besonderer Bedeutung. Es ist ein Lebensbedürfnis der Industrie und auch des Krieges, speziell die Kohlenproduktion aufrecht zu erhalten. Von diesem Standpunkte aus mußte einem Arbeitermangel vorgebeugt werden. Für die Bergarbeiterschaft war es von Bedeutung, die Beschäftigung beizubehalten. Die Gefahr, die in dieser Hinsicht drohte, war eine Einstellung der Förderung mangels Abrufes, wenn die Kriegslage weite Kreise von Unternehmungen für längere Zeit lahm legen sollte. Eine dritte Gefahr, die nach beiden Richtungen wirken konnte, war die technische Unmöglichkeit des Abtransportes wegen Einstellung des Güterverkehres oder Schwierigkeit der Wagenbeistellung. Tatsächlich hat nur diese letzte Tatsache in weiterem Umfange ihren Einfluß geübt.

Am 25. Juli 1914 betrug die Gesamtbelegschaft der österreichischen Betriebe 140.913 Mann; am 15. August 112.407. Die Einberufungen waren in den verschiedenen Gegenden von unterschiedlicher Größe. Es werden zum Beispiel 20%, 22%, 19% angegeben. Im Revierbergamtsbezirke Mährisch-Ostrau wurden 24·6%, im Revierbergamtsbezirke Krakau 25·9% zum Heere eingezogen. Die absolute Zahl der einberufenen Bergarbeiter betrug am 15. August 27.935 Mann. Da sich aber die Verminderung auf weit mehr beläuft, so wurden abzüglich der Neueinstellungen in der Höhe von 1555 Mann noch 2126 Arbeiter aus weiteren Ursachen ausgeschieden. In den Berichten werden auch die Einstellung des Güterverkehrs und der Mangel an Bestellungen als Ursachen angegeben. Dafür spricht auch die volle Einstellung von 25 Betrieben und die Einschränkung von 118 Betrieben und vor allem die Verminderung des weiblichen Personals von 4100 auf 3836. Die Gesamtförderung im Juli betrug 34,491.977 *q*, im August 23,613.559 *q*; das ist ein Minus von 10,878.418 *q*. Die unmittelbaren Wirkungen des Krieges, die in den drei angedeuteten Richtungen wirksam werden konnten, wurden glücklich überwunden. Die Kohle stieg zwar im Preise, aber Stillegungen von Betrieben mangels Kohle sind in größerem Umfange nicht vorgekommen. Nur für einige chemische Fabriken und Papierfabriken trat für kürzere Zeit dieser Fall ein. Durch Aufhebung der Sonntagsruhe, durch Einführung zweistündiger Überschichten, durch verschiedene Erleichterungen bezüglich der Qualifikation gewisser Arbeiter und nicht in letzter Linie durch Beurlaubung von der aktiven Dienstleistung wurde der Betrieb aufrecht

erhalten. Auch die Vorkehrungen der Eisenbahnen zur Beförderung der Kohlenzüge gehören hieher. Auf der anderen Seite wurde aber doch die Erschütterung durch den Kriegsausbruch, die sich im Güterverkehr und Abruf zeigte, durch Entlassungen von Arbeitern fühlbar, wie oben gezeigt wurde. Die Bergarbeiterunion Österreichs meldet für den August eine Arbeitslosigkeit von 0·8% gegen 0·5% im Juli. Im Juni betrugen die Arbeitslosen aber auch 0·8% der Mitglieder. Die Mitgliederzahl des Verbandes sank durch die Einberufungen von 1982 im Juli auf 1368 im August. Der deutsche Berg- und Hüttenarbeiter Reichsbund weist in seinem Mitgliederbestand nur geringe Änderungen auf. Im Mai 1305, im Juni 1309, im Juli 1334, im August 1334; die gleiche Zahl im September, 1335, respektive 1336 und 1316 im Oktober, November und Dezember. Im Jänner und Februar nimmt der Stand der Belegschaft etwas zu: 1327, respektive 1321. Die Arbeitslosenprozente sind folgende: April 0·2%, Mai 0·8%, Juni 0·2%, Juli ?, August 0·8%, September 0%, Oktober 0·9%, November 0·6%, Dezember 0·6%. Im Jahre 1915 wird die Arbeitslosigkeit noch geringer. Im Jänner betrug sie wieder 0%, im Februar 0·5%. Die Bergarbeiterunion hat für den Beginn des Jahres 1915 keine Daten geliefert.

Wenn man von den ersten Kriegswochen absieht, kann für die Bergarbeiter in keiner Weise von Arbeitslosigkeit gesprochen werden. Ein Bild für die Gestaltung der Kohlenproduktion unter den geänderten Arbeiterverhältnissen geben folgende Zahlen. Es ist selbstverständlich auch in den weiteren Kriegsmonaten die volle Produktion nicht erreicht worden. In den einzelnen Monaten betrug die Steinkohlenproduktion in Prozenten des Vorjahres: August 71·9%, September 84·3%, Oktober 80·4%. Für November wurde eine weitere Steigerung erwartet wegen Besserung in der Wagenbeistellung. Für Braunkohle liegen die Verhältnisse etwas ungünstiger: August 63·8%, September 74·3%, Oktober 75·7% der Förderung des Vorjahres. Für November wurde eine Minderung erwartet, aber auch aus Verkehrsgründen. Man kann daher annehmen, daß die Arbeitsverhältnisse keine wesentliche Änderung erfahren haben. Die gleiche Behauptung kann man auch für den Beginn des Jahres 1915 machen, da im ersten Quartal die Förderung gegen das Vorjahr nur um $2^1/_4$ Millionen Meterzentner zurückblieb. Das Vorjahr wurde also mit zirka 94% erreicht.

Die Industrie. Die verschiedenen Beschäftigungszweige dieser Gruppe haben, wie schon erwähnt wurde, die divergenteste Gestaltung

ihrer Beschäftigungsverhältnisse erfahren. Es lassen sich drei Typen unterscheiden. Die erste Type von Beschäftigungen hat durch den Krieg keine Verschlechterung, sondern sofort eine Besserung erfahren. Es sind dies die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, die Taglöhnerarbeit und die Verkehrs- und Transportarbeit.

1. Nahrungs- und Genußmittelindustrie. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage war folgendes: Im Jahre 1914 kamen auf 100 Gesuche — offene Stellen: im Jänner 37, im Februar 37, im März 41, im April 42, im Mai 46, im Juni 51, im Juli 63. Das ziemlich starke Mißverhältnis zu Beginn des Jahres, das eine Fortsetzung des Vorjahres bedeutete (November 100:37, Dezember 100:34), wurde gegen die Jahresmitte etwas besser. Der August bringt nun die Relation 100:71, der September 100:79, der Oktober 100:92. Vergleichen wir mit diesen Zahlen die Statistik des Bäckerarbeiterverbandes. Die nicht unbedeutende Arbeitslosigkeit, die im Bäckergewerbe schon seit einigen Jahren herrschte, wird durch die Zahlen für die ersten Monate des Jahres 1914 deutlich. Im Jänner betrugen die Arbeitslosen zirka 12%, im Februar 13%, im März 10%, im April 10%, im Mai 9%, im Juni 10%, im Juli 11%. Der August bringt dann einen Abfall auf 4%, der September 5%, Oktober 5%, November 3·7%, Dezember 4·6%. Wir haben hier also eine ganz entschiedene Besserung, die man auf Rechnung des Krieges setzen muß. Ähnlich liegen die Verhältnisse bei Fleischern, Selchern und Mühlenarbeitern. Dies erklärt sich aus zwei Momenten. Naturgemäß bekamen die Konservenfabriken und Zwiebackbäckereien sehr viel Arbeit, da die Vorräte der Heeresverwaltung komplettiert und stets auf vollem Stand erhalten werden mußten. Dem gegenüber kann die Konsumverringerung durch die Einrückungen angeführt werden. Doch muß man wieder in Rechnung ziehen, daß auch von den Arbeitern dieser Gruppe starke Abgänge zu verzeichnen sind, und zwar in stärkerem Maße als anderswo, da auch Mindertaugliche als Professionisten eingestellt werden. Der Verband der Bäcker gibt bis Ende August von 6448 Mitgliedern 3465 als eingerückt an. Auf diese Besserung der Marktverhältnisse folgt allerdings eine leichte Depression. Im November, Dezember, Jänner und Februar kommen auf 100 Gesuche 78·3, 63·3, 58·6, respektive 49 offene Stellen, also eine Abnahme. Die Arbeitslosigkeit im Bäckerverband nimmt auch zu: im Dezember 4·6%, im Jänner 5·2%, im Februar 7·3%, im März 11%. Die Ursachen sind die mißlichen Verhältnisse, in die das Bäckergewerbe durch

die Mehlnot kam. Die verschiedenen Einschränkungen und Backverbote, die Einführung von Einheitsgebäck und Aufhebung des Kleingebäckes bewirkte eine Reduzierung des Arbeiterstandes in zahlreichen Betrieben. Auch die Mühlenarbeiter litten unter dem Mangel des ungarländischen Getreides. Gegen Jahresschluß wird nur mehr dreimal in der Woche gearbeitet.

2. Die Taglöhnerarbeit. Für die Taglöhner war die Lage vor dem Kriege folgende: Auf 100 Gesuche kamen im Jänner 58 offene Stellen, im Februar 36, im März 53, im April 71, im Mai 60, im Juni 51, im Juli 65. Der August zeigt nun auch ein Ansteigen der offenen Stellen. Auf 100 Gesuche kommen 70 offene Stellen. Die Steigerungstendenz hält auch im September an; auf 100 Gesuche 93 offene Stellen. Der weitere Verlauf stellt eine wellenförmige Bewegung der Kurve dar: Oktober 100 Gesuche 84·4 offene Stellen, November 100 Gesuche 88·5 offene Stellen, Dezember 100 Gesuche 66·3 offene Stellen. Der Jänner bringt dann eine weitere Senkung auf 100 Gesuche 65·5 offene Stellen, der Februar eine Steigerung auf 100 Gesuche 77·2 offene Stellen. Die absoluten Zahlen sagen folgendes: Im August überwog noch die Zahl der Gesuche (10.511) über die offenen Stellen (7383), doch wurde der größte Teil der Stellen besetzt (7054). Im September stieg die Nachfrage nach Taglöhnern auf 20.904, der Gesuche aber auch auf 22.472, was auf das Zuströmen von Arbeitern aus anderen Berufen zurückgeht. Die Vermittlungen betrugen 19.183. Im Oktober sank die Nachfrage auf 13.602, aber die Zahl der Gesuche fiel auf 16.116. Der November brachte dann eine Abnahme der offenen Stellen auf 8356, der Gesuche auf 9406 und der Vermittlungen auf 7177. Im Dezember sank die Nachfrage auf 7439 offene Stellen, während die Gesuchezahl auf 10.136 stieg. Ein großer Teil der Schanzarbeiter wurde frei und lastete auf dem Markte. Der Jänner weist eine Verschärfung dieser Tendenz auf: 10.698 Gesuche und 6976 offene Stellen. Die Vermittlungen besetzten fast alle offenen Stellen: 6044, respektive 6046. Im Februar fallen die Gesuche auf 10.057; die offenen Stellen nehmen zu (7766), die Vermittlungen nehmen aber ab (5671).

3. Transport- und Verkehrsarbeiter. Auf 100 Gesuche kamen offene Stellen: Jänner 70, Februar 60, März 63, April 61, Mai 69, Juni 73, Juli 64, August 62, September 66, Oktober 83, November 68·7, Dezember 66·3, Jänner 82·4, Februar 87·3. Diese Zahlenreihe hat die Tendenz

zur Marktentlastung. Die Arbeitslosigkeit im Verbande der Transportarbeiter, die im Mai und Juni 11·2%, respektive 11% betrug, sank schon im Juli auf 1·3%; sie betrug im August 1·8%, im September nur 0·6%, im Oktober 0·3%, im November 0·1%, im Dezember 0·5%. Man kann also für die Kriegsmonate gar nicht von Arbeitslosigkeit sprechen. Die ersten drei Monate des Jahres 1915 bringen etwas höhere Arbeitslosenprozente: im Jänner 6·2%, im Februar 7·5%, im März 5·0%. Die Ursachen der Besserung, die sich sogar schon im Juli geltend machte, sind neben den Einrückungen, die auch recht bedeutend waren, die Militarisierung von Kutschern und Chauffeuren bei der Requirierung der Fahrzeuge auf Grund des Kriegsdienstleistungsgesetzes. Dieser Entzug kommt auch im Mitgliederbestand des Verbandes zum Ausdruck. Im Juli betrug dieser 10.629, im August 9160; im September erhöht er sich auf 9283. Dann treten wieder Verminderungen durch die Einberufungen ein: Oktober 8591, November 8168, Dezember 8122, Jänner 1915 7993, Februar 7966, März 7947.

Die zweite Type betrifft Gewerbe, die durch den Kriegsausbruch eine Verschlechterung, dann aber eine Erholung, wenn nicht eine Konjunktur erfuhren. Der Grad und die Dauer dieser entgegengesetzten Phänomene ist bei den einzelnen Beschäftigungen verschieden. In erster Linie stehen die sogenannten Kriegsindustrien, die durch den riesigen Heeresbedarf überreiche Beschäftigung fanden; dann kommen Gewerbe, die durch spezielle Aktionen eine Sanierung ihrer Lage erfuhren und schließlich einzelne Zweige, die an der allgemeinen Besserung der Geschäftslage partizipierten. Der Arbeitsmarkt und die Bewegungen der Arbeitslosigkeit geben ein getreues Bild dieses regenerativen Anpassungsprozesses.

Metallarbeiter. Dem Kriege geht eine Periode schlechter Marktverhältnisse voraus. Auf 100 Gesuche kommen — Anbote:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
23·4	24·3	26·9	28·5	30·6	30·3	34·8

Der August bringt eine starke Verschlechterung: 100 Gesuche 25 Anbote. Diese Zahl ist aber nicht die schlechteste des Jahres. Der August des Vorjahres wies 100:45 auf. Im September aber setzt schon das Kriegsgeschäft ein. Die Munitionsfabrikation bekommt reichlich zu tun. Zahlreiche andere, fernerstehende Betriebe richten sich auf die Erzeugung von Granaten, Hülsen usw. ein. Sogar aus dem

Bereiche der Elektrizitätsindustrie wird gemeldet, daß einzelne Betriebe Drehbänke einstellten, das entsprechende Personal aufnahmen und Geschosse fabrizierten. Der September weist schon eine Relation von 100:44·8 auf; damit ist er besser als alle seine Vormonate und auch besser als sein Parallelmonat 1913, der 100:44·7 aufwies. Das Kriegsgeschäft hält im Oktober an und bessert die Nachfragerelation auf 100:76 (Oktober 1913: 100:42·8). Der Vergleich mit dem Vorjahr und den Vormonaten sagt unzweifelhaft, daß hier eine Kriegskonjunktur vorliegt. Im November und Dezember flaute die Nachfrage etwas ab. Auf 100 Gesuche fallen 71·2, respektive 71·8 offene Stellen. Der Jänner bringt aber ein neues Ansteigen: 100 Gesuche 78·7 Anbote. Der Februar weist sogar 100:92 aus. Die Arbeitslosigkeit, die sich im Metallarbeiterverband in den Vormonaten zwischen 4·9% und 6% bewegt hatte, schnellte im August auf 14·2% hinauf. Dann aber tritt, konform den obigen Relativzahlen, die Besserung ein: September 8·4%, Oktober 3·7%, November 2·2%, Dezember 1·7%, Jänner 1·3%. Dagegen meldet der Verband „Svaz českich kovodelniku" im September 16·6% und im Oktober noch immer 13·7% Arbeitslose. Die Entlastung, die der Arbeitsmarkt durch die Mobilisierung erfuhr, war eine recht bedeutende. Von 39.388 Gewerkschaftsmitgliedern rückten 11.276 ein. Aber trotzdem war die Arbeitslosigkeit im August sehr groß. Die Ursache hievon ist die große Zahl der Betriebseinstellungen. Die Gürtler, Bronzearbeiter, Galanterie-, Bau- und Kunstschlosser mußten feiern. Aber auch andere Zweige der Metallverarbeitung kamen in diese Lage. Die Gewerkschaftspresse führte diese Einstellungen auf die Kopflosigkeit und Angst der Unternehmer zurück. Es waren aber hier sicher auch andere gewichtigere Ursachen wirksam. Die Einberufung qualifizierter Arbeiter und leitender Beamten, die Güterverkehrseinstellung und vor allem der Absatzmangel müssen in Rechnung gestellt werden. In den Werken der Alpinen Montangesellschaft in Donawitz standen alle 10 Puddelöfen still. Von den 16 Öfen des Martinwerkes waren 7 außer Betrieb. Im Walzwerk und den Schmieden wurde nur in zwei oder drei Wochenschichten gearbeitet. In Wien bestehen 124 Gießereien; von diesen standen im August 29 still, 75 schränkten ihren Betrieb ein und entließen zum Teil ihre Arbeiter. Nur 20 Betriebe arbeiteten normal fort. Der Bericht des Zentralverbandes der Gießereiarbeiter gibt als Ursache den Rohstoffmangel (wegen der Verkehrseinstellung) und das Moratorium an. Viele Arbeiter, speziell aus Böhmen und

Wien, gingen zur Landwirtschaft und Schanzarbeit über. Die Wiederbelebung, die im September einsetzte, wurde schon durch die Relations- und Prozentzahlen demonstriert. Es bestand ein relativer Arbeitermangel. Einerseits wurde die Beschäftigung immer stärker und verlangte qualifizierte Arbeiter. Die Einrückungen entzogen aber fortwährend Kräfte. Enthebungen von der aktiven Dienstleistung suchten in Betrieben, die für das Heer arbeiteten, diese Mängel zu beheben. In vielen Fällen wurden die ganzen Betriebe samt Arbeiter- und Beamtenschaft militarisiert, wodurch die Kräfte erhalten wurden. — Es ist zu beachten, daß nicht alle Berufszweige der Metallverarbeitung an dem Aufschwung partizipierten. Die oben erwähnten Galanterie- und Bauschlosser, die Bronzearbeiter nahmen daran fast gar nicht teil. Für das Luxusgeschäft brachte die Erzeugung von Kriegsandenken und Wohltätigkeitsgegenständen eine Anregung. Ausgleichend wirkte für diese Arbeiter erst der Berufswechsel. Ähnlich war die Lage der Maschinenarbeiter. Der Arbeitsmarkt war vor dem Kriege nicht günstig. Auf 100 Gesuche kamen — Anbote:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
20·4	22·8	18	18·2	17·7	15	21·8

Die erste Wirkung des Krieges war tiefgreifender als bei den Metallarbeitern. Im August war die Relation 100 : 12. Langsam hob sich dann die Ziffer der Anbote im September auf 100 : 29. Dieser Monat ist schon besser als seine Vormonate. Der Höhepunkt der Entwicklung fällt aber in den Oktober und November. Auf 100 Gesuche fallen in diesen Monaten 62·9 offene Stellen. An diesem Aufstieg ist die Fahrrad-, Automobil-, Waggon- und Gewehrerzeugung stark beteiligt. Die Nähmaschinenfabrikation stand ganz still. Der Dezember lag nicht mehr so günstig; die Relation betrug 100 : 54. Der Jänner 1915 aber steht über allen seinen Vormonaten: 100 : 65·2, da neue reichliche Beschäftigung durch die Aufträge der Heeresverwaltung erzeugt wurde. Diese Besserung im Jänner ist überhaupt typisch für die ganze industrielle Tätigkeit. Diese Aufwärtsbewegung hält auch im Februar an: 100 : 80. Die Einberufungen, die in diese Zeit fallen, haben die Gesuchezahl noch weiter gelichtet, während sich das Anbot offener Stellen vermehrte.

Die große Arbeitslosigkeit im August geht auch aus den absoluten Zahlen der Gesuche, offenen Stellen und Vermittlungen für diese beiden

Branchen hervor. 10.336 Gesuchen von Metallarbeitern stehen nur 2552 offene Stellen gegenüber. Auf 2479 Gesuche von Maschinenarbeitern kommen nur 303 offene Stellen. Da die Vermittlungen im ersten Fall nur 1773, im zweiten Fall 257 betrugen, so ergibt sich daraus eine große Zahl Arbeitsloser. Im September nehmen die Gesuche ab (8705), die offenen Stellen nehmen zu (3895). Bei den Schmieden macht sich sogar eine Nachfrage von 1322 Anboten gegenüber 807 Gesuchen geltend. In den anderen Branchen liegt die Sache noch immer sehr schlecht. Auf 90 offene Stellen für Bronzearbeiter kommen 1110 Gesuche. Auch bei Schlossern, Drehern und Spenglern überwiegt die Zahl der Gesuche. Die Vermittlungen im Metallfach sind zahlreicher geworden (2496). Im Maschinenfach liegen die Verhältnisse noch immer nicht günstig, aber die Besserungstendenz macht sich schon fühlbar. Die Zahl der Gesuche nimmt ab (2239) und die Anbote steigen (637). Die Vermittlungen nehmen auch zu (502). Im Oktober hält die Besserung an. Die Gesuche der Metallarbeiter fallen auf 5665, die offenen Stellen steigen auf 4466. Bei den Schmieden überwiegt noch immer die Nachfrage (1219) über die Gesuche (637); doch macht sich ein leichtes Abflauen der Nachfrage bemerkbar, was natürlich nicht auf Beschäftigungsgrad zurückzuführen ist, sondern eine natürliche Folge der Nachfragebefriedigung im Vormonat bei gleichbleibender Beschäftigung. Bei den Bronzearbeitern hat sich der Arbeitsmarkt gebessert: 111 Anbote und 686 Gesuche. Bei den Schlossern stieg die Nachfrage von 1045 im September auf 1314 im Oktober; die Gesuche fielen von 2493 auf 1388; also auch hier die Annäherung an ein Gleichwertverhältnis. Auch bei den Spenglern setzt jetzt diese Bewegung ein, die auf eine Belebung der Bautätigkeit zurückgeht. Die Zahl der offenen Stellen betrug im September 379, im Oktober 540; die Zahl der Gesuche war im September 681, im Oktober 494. Die Nachfrage übersteigt das Angebot. Auch bei den Drehern fällt die Zahl der Gesuche von 870 auf 515; die Zahl der offenen Stellen steigt von 600 auf 627. Der November brachte für die Gruppe Metallverarbeitung ein weiteres Abnehmen der Gesuche auf 4670, aber auch das Anbot offener Stellen weist einen Rückgang auf 3406 auf. Bei den Schmieden waren gleichfalls offene Stellen und Gesuche in Abnahme. Aber die offenen Stellen (543) übertrafen noch immer die Gesuche (540). Die Nachfrage nach Schlossern stieg neuerdings auf 1413; aber auch die Gesuchezahl nahm stark zu (1666). Bei den Drehern herrscht noch immer Mangel

an Arbeitern, da die Gesuche weiter abnahmen (450) und die offenen Stellen zunahmen (767). Die Bronzearbeiter erfuhren nur insoweit eine Erleichterung, als die Abnahme der Gesuche (439) stärker war als die der offenen Stellen (106). Der Dezember hat ebenfalls die Tendenz zur Depression, indem sich Anbote und Gesuche weiter vermindern: 3230:4499. Bei den Schlossern und Bronzearbeitern kommt dies dahin zum Ausdruck, daß wieder die Gesuche weit über den offenen Stellen stehen: 1266 Gesuche 904 Anbote, respektive 321 Gesuche 105 Anbote. Bei den Schmieden dagegen stehen 856 offenen Stellen 548 Gesuchen gegenüber, also dieselbe Erscheinung, wie sie bei den Schlossern schon im September eingetreten war. Bei den Drehern hält dieser Mangel an geeigneten Arbeitskräften ebenfalls an: 654:488. Für den Jänner haben die relativen Zahlen eine kleine Besserung angezeigt, obwohl die Anbote offener Stellen gegen den Vormonat gefallen waren (3224); die bedeutend stärkere Abnahme der Gesuche (4146) bewirkte diese Besserung. Im übrigen blieben die Verhältnisse gleich. Bei den Schlossern kamen auf 734 offene Stellen 1055 Gesuche; bei den Bronzearbeitern auf 163 offene Stellen 408 Gesuche. Bei den Schmieden und Drehern auf 585, respektive 892 Anbote 526, respektive 296 Gesuche.

Auch der Februar steht im Zeichen einer weiteren Besserung. Die Anbote nahmen weiter zu auf 3374, die Gesuchezahl fiel aber auf 3668.

Bei den Schmieden nahm die Zahl der Gesuche ab (412), auch die Zahl der Anbote fiel etwas (728); aber noch immer besteht Arbeitermangel. Auch bei den Drehern hält der Arbeitermangel an, da die Anbote auf 840 gestiegen, die Zahl der Gesuche aber auf 197 gefallen ist. Bei den Schlossern stieg die Zahl der Anbote (773), die Zahl der Gesuche nahm ab (943); die Bronzearbeiter weisen aber sowohl eine Erhöhung der Anbote, als auch der Gesuche auf: 186:462; da nur 207 Vermittlungen ausgewiesen sind, so blieb fast die Hälfte der Gesuche unerledigt. Bei weitem nicht so günstig stehen die Dinge in der Gruppe Putz- und Bekleidungsindustrie. Diese Gruppe ist sehr bunt zusammengesetzt. Schuhmacher, Kleidermacher, Huterer, Damenkonfektionäre gehören hieher; außerdem sind zahlreiche weibliche Arbeitskräfte beschäftigt. Besonders ungünstig können die Verhältnisse vor dem Kriege nicht genannt werden, um so mehr da ein großer Teil Saisongewerbe ist. Auf 100 Gesuche kamen — Anbote:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
57·5	58·9	85·7	91·7	87·1	72·1	46·3

Der August bringt die Relation 100:30. Im Parallelmonat 1913 war sie 100:65·4. Der September weist aber schon die typische Besserung auf: 100:56; der Oktober: 100:79. November und Dezember stehen wieder, wie allgemein, im Zeichen einer Depression: 100:73·4, respektive 100:62·4. Der Jänner bringt durch die Relation 100:75·6 eine Besserung, aber er bleibt im Gegensatz zu anderen Gruppen hinter dem Oktober zurück. Noch besser ist der Februar: 100:89. Überhaupt kam in dieser Gruppe keine Relation über die besten Friedensmonate hinaus, ja die beste Relation wurde nicht einmal erreicht. Man kann also im allgemeinen von keiner Kriegskonjunktur sprechen, obwohl gewisse Zweige, wie Schuhmacher, Uniformschneider und Kappenmacher, reichliche Heeresaufträge hatten. Das Plus auf dieser Seite wurde durch ein Minus bei den anderen Betrieben paralysiert. Über die unmittelbare Kriegswirkung berichtet der Zentralverein der Hut- und Filzarbeiter, daß von 90 Betrieben 72 stille standen und der Rest nur zwei- bis dreimal in der Woche arbeitete. Von den 2245 männlichen Arbeitern rückten 301 ein, 1455 waren arbeitslos; von den 1431 weiblichen Arbeitern waren 706 arbeitslos. Besonders die Weiber suchen in anderen Berufen Beschäftigung. — Der Verein der Schuhmacher meldet von 3000 Mitgliedern 1000 eingerückt und 588 arbeitslos. Die Gehilfenkrankenkasse der Schneider meldet 3000 Einberufene und 4500 Arbeitslose. Absatzmangel wird in der überwiegenden Anzahl der Einstellungen als Ursache angegeben.

Diese ersten Wirkungen wurden aber bald für einen Teil der Betriebe durch die Aufträge der Heeresverwaltung saniert, so daß für diese Militärbranchen Arbeitermangel eintrat. In anderen Zweigen blieb aber die Beschäftigung noch immer gering. Von den Schuhmachern litten alle an Arbeitsmangel, die leichte Exportware (Damenschuhe) anfertigten. Auch Zivilherrenschneider hatten nicht viel zu tun. Ein Ausgleich wurde durch Übergang zum Militärfach sowohl seitens der Unternehmer als auch der Arbeiter geschaffen. Schwieriger war die Lage dort, wo solch ein Übergang unmöglich war: bei der Damenkonfektion und Modisterei. In diesen Zweigen, die vornehmlich Weiber beschäftigen, trat ein totaler Stillstand ein, der Entlassungen oder mindestens Lohnreduzierungen zur Folge hatte. Dieser Druck hielt an. Die Saison setzte nicht umfassend ein. In Wien bekamen

zwar die Schneider- und Modistensalons durch den Bedarf der Flüchtlinge aus Galizien, die zum Teil ein recht kaufkräftiges Publikum darstellen, zu tun. Für die Arbeiter hatte dies aber wenig Bedeutung, da sich die Unternehmerseite mit einem Minimum von Arbeitskräften begnügte und Neueinstellungen nach Tunlichkeit unterließ. Die Arbeitslosigkeit war demnach auf der einen Seite sehr groß, auf der anderen Seite verschwand sie fast gänzlich. Der Bericht des Schuhmachervereines gibt folgende Übersicht über die Arbeitslosigkeit seiner Mitglieder: Jänner 187, Februar 155, März 101, April 80, Mai 96, Juni 128, Juli 183, August 687, September 252, Oktober 31, November 17, Dezember 10. In Prozenten ausgedrückt ist dies nach Monaten geordnet folgende Reihe:

I. 15·8%, II. 14·8%, III. 15%, IV. 9·9%, V. 3·1%, VI. 4·2%, VII. 6·0%, VIII. 29·3%, IX. 11·5%, X. 1·5%, XI. 0·9%, XII. 0·8%.

Die Mitgliederfrequenz sinkt natürlich konstant: Juli 3055, August 2345, September 2200, Oktober 2130, November 1935, Dezember 1245.

Zur Vervollständigung führe ich die absoluten Zahlen der Anbote, Gesuche und Vermittlungen in der Putz- und Bekleidungsindustrie an.

	Anbote	Gesuche	Vermittlungen
August:			
männlich	3239	10.489	2552
weiblich	613	2.228	507
September:			
männlich	4695	9.406	3118
weiblich	1815	2.296	750
Oktober:			
männlich	6670	7.357	3984
weiblich	966	2.185	798
November:			
männlich	4365	5.126	2525
weiblich	1057	2.267	861
Dezember:			
männlich	2958	4.085	1765
weiblich	1102	2·118	817
Jänner:			
männlich	3644	4.239	2137
weiblich	1329	2.424	1060
Februar:			
männlich	4023	3.815	2063
weiblich	1158	2.011	878

Die Zahl der männlichen Anbote steigt stetig bis Oktober und nimmt dann bis Jahresschluß ab. Die Zahl weiblicher Stellenanbote unterliegt größeren Schwankungen. Dies geht natürlich auf den Saisoncharakter der Gewerbe zurück, die für weibliche Arbeiter in Betracht kommen. Die Zahl der männlichen Gesuchsteller ist seit Kriegsbeginn bis zum Februar im Fallen. Anders die Zahl der weiblichen freien Arbeitskräfte; sie unterliegt den gleichen Schwankungen, wie die Zahl der Anbote offener Stellen. Der Jänner bringt wieder die typische Erhöhung aller Ziffern für männliche und weibliche Arbeiter. Der Februar bringt dann für weibliche Arbeiter eine Abnahme der Gesuche, aber auch der Anbote; bezeichnend ist die Minderung der männlichen Gesuche und Zunahme des Anbotes, eine Folge der Einberufungen.

Typisch für die ungleiche Verteilung der Beschäftigung sind auch die Leder verarbeitenden Gewerbe. Der große Bedarf an Lederzeug für die Mannes- und Pferderüstung gibt den Riemern, Taschnern und Sattlern in einem Maße Arbeit, wie es im Frieden nie erreicht werden kann. In die schlechteste Lage kommen aber Betriebe, die für das Luxusbedürfnis arbeiten. Der Export ist unterbunden, der Inlandsmarkt durch die allgemeine Depression geschwächt. Diese Momente wirken auf die Gestaltung des Arbeitsmarktes. Die relativen Zahlen zeigen eine Besserung. Im August kamen auf 100 Gesuche 60·5 offene Stellen gegen 40·3 im August des Vorjahres. Im September verschiebt sich diese Relation zu einem Arbeitermangel: auf 100 Gesuche 110·8 offene Stellen gegen 45·8 im Vorjahre. Die Zahl der Vermittlungen betrug aber nur 35·5 im August und 33·5 im September auf 100 Gesuche. Dadurch wird diese einseitige Gestaltung beleuchtet. Ein großer Teil der offenen Stellen bleibt unbesetzt, aber auch ein Teil der Gesuche unvermittelt. Die absoluten Zahlen sind folgende: im August 549 Anbote, 908 Gesuche, 322 Vermittlungen; im September 1088 Anbote, 992 Gesuche, 329 Vermittlungen. Diese Tatsachen haben ihren Grund in dem großen Bedarf an Arbeitern, die auf das Militärfach eingearbeitet sind. Der Fachverein der Sattler, Taschner und Riemer berichtet von einer 40prozentigen Arbeitslosigkeit, die aber nur solche betrifft, die nicht Handnähen können; Maschinenarbeit ist für diese Arbeit nicht verwendbar. Die große Vermehrung der Nachfrage betrifft gelernte Arbeiter. Die Deckung ist, wie die Vermittlungsergebnisse zeigen, schwierig. Im Oktober vermindert sich die Zahl der offenen Stellen auf 957, aber sie übertrifft noch immer die aller-

dings auch verminderte Zahl der Gesuche (669). Das Verhältnis von Gesuchen und Anboten betrug auch 100:144·2. Im November bessert sich die Relation noch mehr: 100:152·1. Verursacht ist dies durch eine weitere Abnahme sowohl der Gesuche, als auch der Anbote, 464, respektive 305. Die Vermittlungen sind sehr gering. Im Oktober kommen auf 100 Gesuche 51·8, im November 43·3 Vermittlungen. Absolut sind das 285, respektive 132 Vermittlungsfälle; es bleibt eine große Zahl von offenen Stellen unbesetzt, aber auch von Gesuchen unvermittelt. Die Nachfrage betrifft, wie schon erwähnt, nur qualifizierte Arbeiter. So standen im Februar einem Anbot von 421 Stellen für Sattler 144 Gesuche gegenüber, von denen aber nur 80 vermittelt wurden. Die Arbeitslosigkeit, die im Jänner 9·2% betragen hatte, war am Jahresschluß auf 0·1% gesunken. In den ersten drei Monaten des Jahres 1915 sogar auf 0·0%. Ein völlig anderes Bild gibt der Bericht der Ledergalanteriearbeiter. Während die Militärlieferanten mit Tag- und Nachtschichten arbeiten, stehen die Feinlederbetriebe still. Fast alle Mitglieder des Vereines werden mit dem Kriegsausbruch arbeitslos. Im August werden 91·1%, im September 87·2% Arbeitslose verzeichnet. Der Bericht meldet, daß zahlreiche Arbeiter in andere Berufe übergehen. Eine wirkliche Belebung erfuhr aber dieser Berufszweig durch das Liebesgabengeschäft und die allgemeine Besserung der Stimmung. Diese Umstände bewirkten, daß die Arbeitslosigkeit (nach dem Vereinsbericht) im Oktober auf 18·1%, im November auf 1·1% gesunken ist. Der Dezember weist aber wieder eine kleine Erhöhung auf: 5·1%.

Für den Berufswechsel spricht die starke Abnahme der Mitgliederfrequenz, wobei natürlich auch die Einberufungen mitspielen: August 426, September 414, Oktober 310, November 278, Dezember 237 Mitglieder. Der Fachverein der Sattler dagegen weist eine Zunahme an Mitgliedern auf: im August 1527, im Dezember 1776.

Von besonderem Interesse ist die große und vielgestaltige Gruppe der Textilarbeiter. Auf 100 Gesuche kamen in den Vormonaten im günstigsten Monat (Juni) 70·1 offene Stellen, im schlechtesten Monat (Jänner) 51·9 offene Stellen. Die Kriegsdepression im August bringt die Relation 100:14·6, der September 100:31, was noch immer recht schlecht ist. Günstig wird die Lage erst im Oktober, da auf 100 Gesuche 65 offene Stellen kommen. Der November bringt sogar Mangel an Arbeitskräften, wie aus dem Verhältnis 100:104 hervorgeht. Wie im allgemeinen stand der letzte Monat des Jahres auch

für die Textilarbeiter in einer Depression; der starke Rückgang in der Beschäftigung spiegelt sich in den Zahlen 100:54. Das gleiche gilt auch für den Jänner: 100:48; der Februar bringt eine kleine Besserung: 100:59. Durch die Differenzierung in die männliche und weibliche Kategorie geben die absoluten Zahlen ein genaueres Bild der Tatsachen.

	Offene Stellen		Gesuche	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
August	393	73	2160	1036
September	735	315	2058	1176
Oktober	1174	511	1504	1136
November	1015	265	857	542
Dezember	406	223	727	429
Jänner	379	198	691	497
Februar	549	163	681	518

Die Anbote männlicher offener Stellen sind bis Oktober in Zunahme, dann sinken sie konstant bis Dezember, wo sie das Niveau im August erreichen. Die Zahl der männlichen Gesuchsteller ist seit August konstant im Fallen. Im November übertrifft sogar die Zahl der offenen Stellen die Zahl der Gesuche, wie auch aus dem Verhältnis 100:104 hervorgeht. Auch die Zahl der weiblichen offenen Stellen nimmt bis Oktober zu, dann ab; die Zunahme ist aber bedeutend schwächer. Die Zahl der Gesuche nimmt im September zu im Gegensatz zur männlichen Kategorie; erst dann nimmt sie ab bis Dezember. Im Jänner ist eine Zunahme zu verzeichnen. Die Zahl der Gesuche ist stets in Prävalenz gegenüber den Anboten, auch im November. Die günstige Relation dieses Monats kommt also nur durch die Gestaltung des männlichen Arbeitsmarktes zu stande. Schon daraus ersieht man die einseitige Entwicklung. Nur ein Bruchteil kann von einer Kriegskonjunktur sprechen.

Der Februar zeigt auch bei dieser Gruppe die schon vorhin beobachtete Gestaltung. Die männlichen Anbote nehmen zu, die Gesuche ab; beide Erscheinungen sind Folgen der Landsturmeinberufungen. In Verbindung damit steht die Verschlechterung des weiblichen Arbeitsmarktes: die offenen Stellen nehmen ab, die Gesuche infolge von Kündigungen zu. Die Depression im August war allgemein sehr stark.

Von 5000 Arbeitern in Wien werden im August zirka 3200 arbeitslos geschätzt. Die Union der Textilarbeiter gibt folgende Statistik der Arbeitslosen: Juli: 718 = 1·7%, August: 8363 = 21·3%, September: 8749 = 23·2%, Oktober: 6785 = 18·4%, November: 4242 = 11·6%, Dezember: 3632 = 10·6%, Jänner: 3508 = 10·5%, Februar: 2765 = 8·5%, März: 2273 = 7·0%. Durch Einrückungen verlor der Verband, der zu Jahresanfang 40.555 Mitglieder zählte, zirka 5000 Mann.

Als Ursachen der Betriebseinstellungen, respektive Entlassungen werden besonders Absatzmangel, Verkehrsstörungen und Geld- und Kreditmangel angegeben. Auch der Mangel an Produktionsmittel kommt in Betracht, doch hat die Einengung des inländischen Marktes und die Arbeit für den Heeresbedarf gewisse eingeführte Rohstoffe (zum Beispiel englische Garne) entbehrlich gemacht. Einberufung von Arbeitern und Beamten und Kohlenmangel kamen erst in letzter Linie in Betracht.

Die Beschäftigung für das Heeresbedürfnis war von sehr großer Bedeutung, aber noch immer nicht hinreichend, um die Arbeitslosigkeit zu beseitigen, wie es in anderen Zweigen der Industrie der Fall war. Ein großer Teil der Betriebe mußte einstellen oder stark einschränken, so Wäschefabrikation, Posamentenerzeugung, Seiden- und Baumwollfärberei. Das Liebesgabengeschäft brachte in das Wollfach einigermaßen Belebung.

Ausgesprochen schlecht ist die Lage der Holzarbeiter durch den Krieg geworden. Schon vor dem Kriege war ihre Situation keine gute. Das Gewerbe befand sich in einer Krise. Das geht auch aus den Relationen der Gesuche und Anbote hervor. Auf 100 Gesuche kamen im Jänner 24·7, im Februar 26·7, im März 33·9, im April 39·1, im Mai 46·6, im Juni 43·0, im Juli 41·1 Anbote. Der August drückt die Zahl der Anbote auf 17 für 100 Gesuche herab. Im September tritt eine kleine Besserung ein: 100 Gesuche 24·7 Anbote. Der Oktober bringt die Relation 100:45·1, das ist fast so gut wie im besten Vormonat (Juni), die Ursache ist eine starke Steigerung der Anbote und ein noch stärkeres Fallen der Gesuche. Die Monate November, Dezember und Jänner sind wieder schlechter als der Oktober. Die Relationen sind 100:36, respektive 34; der Februar weist die Relation 100:46·9 auf, also eine bedeutende Besserung. Das gleiche Bild geben die absoluten Zahlen:

	Anbote	Gesuche
August	1469	8588
September	1620	6685
Oktober	1960	4249
November	1265	3449
Dezember	1141	3160
Jänner	1127	3295
Februar	1396	2922

Das Drechslergewerbe, das vorzüglich für den Export arbeitet (Knopferzeugung), stand ganz still und gab eine Armee von Arbeitslosen. Der Verband der Drechsler hatte von 3200 Mitgliedern zirka 2000 Arbeitslose. Die Mitgliederfrequenz betrug im September 3040, im Oktober 2020, im November 800, im Dezember 820. Die Arbeitslosigkeit betrug in Prozenten: im August 62·4%, im September 44·8%, im Oktober nur 4·2%, im November wieder 11·8%, im Dezember 9%. Der Verband der Holzarbeiter hatte im August 19.115, im Oktober 11.057 Mitglieder. Die Mitgliederfrequenz fiel dann noch mehr, so daß im Dezember 7716, im Jänner 6701, im Februar 5563, im März 5261 Mitglieder verzeichnet wurden. Im August zählte der Verband für Wien 2867 Arbeitslose. Im weiteren Verlauf verminderte sich der Mitgliederbestand stetig. Im November waren es 5494 Arbeiter. Die Arbeitslosigkeit bewegt sich auch in ziemlich hohen Prozenten. Im September waren es 22%, im November 18·7%; besser war die Lage im Oktober, November, Dezember, Jänner, Februar und März mit 12%, 18·7%, 14·6%, 11%, 9·5% und 7·3%. Bezeichnend ist, daß im Holzverarbeitungsgewerbe eine sogenannte Arbeitsgemeinschaft zwischen Unternehmern und Arbeitern geschaffen wurde zur gegenseitigen Interförderung angesichts der schwierigen Lage.

Die Belebung, die auch die Holzindustrie erfuhr, geht in erster Linie auf den Heeresbedarf zurück. Die Herstellung von Bauhölzern für Baracken- und Brückenbauten, von weichen Brettern für Proviant- und Munitionskisten und der große Bedarf für Artillerie- und Trainfahrzeuge bot Ersatz für die Beschäftigung aus der Bautätigkeit.

Von besonderem Interesse ist das Baugewerbe nicht nur wegen seiner Bedeutung für das wirtschaftliche und soziale Leben überhaupt, sondern wegen der eigenartigen Umstände, in die es durch den Kriegszustand gelangte. In den ersten Kriegswochen standen alle Bauten, private und auch öffentliche, still. Die Kreditgeber machten vom Moratorium Gebrauch; die Bauführer konnten aber ihre Außenstände

nicht hereinbekommen. Die öffentlichen Bauten wurden auch nicht weitergeführt; es war ja auf der Hand liegend, daß jetzt das Staatsinteresse einzig und allein auf den Krieg konzentriert war, was im ersten Moment auch auf die Verwaltungstätigkeit einen nur natürlichen Einfluß übte. Baumaterial war hinreichend vorhanden, aber es fehlte an Fuhrwerk, da Pferde, Wagen und Automobile für das Heer requiriert wurden. Auch die Sistierung des Zivilgüterverkehres machte sich fühlbar. Alle die Umstände bewirkten eine vollständige Stillegung der Bautätigkeit. Aber trotzdem trat die große Arbeitslosigkeit, die man vorher befürchtet hatte, nicht ein. Das Zahlenmaterial ist folgendes: Auf 100 Gesuche kamen vor dem Kriege im Jänner und Februar 11·3, respektive 14·4 Anbote; das war die gewöhnliche Winterdepression. Im März fielen auf 100 Gesuche 41·6, im April 57·6, im Mai 67·5, im Juni 62·7, im Juli 65·1, im August 42·5, im September 72·7, im Oktober 82·5, im November 67·5, im Dezember 62·7, im Jänner 60·9 und im Februar 61·2 Anbote. Die Zahlen der Kriegsmonate lassen gewiß eine Verschlechterung erkennen, speziell im Vergleiche mit dem Vorjahre, in dem der August 100:93 aufwies. Aber schon im September ist der Kontrast nicht mehr so groß, da im Jahre 1913 auf 100 Gesuche 75 Anbote kamen. Im November vollends ist das Kriegsjahr besser als das Friedensjahr (100:50). Die absoluten Zahlen für das Baugewerbe sind folgende:

	Anbote	Gesuche
Juli	1761	2727
August	1239	2917
September	1977	2783
Oktober	2265	2645
November	1478	2110
Dezember	1582	2012
Jänner	1832	2995
Februar	1728	2825

Die Zahl der Anbote nimmt demnach im August ab, im September und Oktober zu, im November wieder ab, im Dezember und Jänner neuerdings zu, im Februar ab. Auch die Bewegung der Gesuchezahl ist keine einheitliche, wie ein Vergleich der Monate ergibt: eine wellenförmige Kurve. Die Zahl der Vermittlungen betrug in den Monaten Juli 1914 bis Februar 1915: 1335, 904, 1444, 1445, 1082, 1060, 1408, 1104. Die Bewegung dieser Zahlenreihe ist aus der Natur dieser Zahlen

analog der Bewegung der Anbote. Diese Zahlen geben ein zufriedenstellendes Resultat. Auch die Verbandsberichte sprechen sich in dieser Richtung aus. Die Ursachen dieser Erscheinung sind mehrfacher Art. Man muß mit einem großen Abgang von Arbeitern durch Einberufungen rechnen, wodurch schon allein eine wirksame Entlastung des Arbeitsmarktes bewirkt werden kann. Ein anderer Grund liegt darin, daß der größte Teil der Bauarbeiter vom Lande stammt und immer mit seinen dort verbliebenen Angehörigen in einem gewissen Kontakte bleibt. Ein großer Teil der Bauarbeiter ging daher bei dem Mangel an Arbeit in den Städten auf das Land zurück, wo sie in ihren Familien die abgehenden Arbeitskräfte gut ersetzen konnten. Ein eventueller Zuzug aus der Provinz nach der Stadt wurde durch lokalpolizeiliche Maßnahmen, speziell durch Aufklärung der Leute über die schlechte Arbeitsgelegenheit in der Stadt verhindert. Der dritte Grund ist die Inanspruchnahme starker Arbeiteraufgebote auf Grund des Kriegsdienstleistungsgesetzes zur Ausführung der umfangreichen Fortifikationsarbeiten. Hiedurch wurden auch zahlreiche Bauarbeiter mit Arbeit versorgt. Dieser Umstand wird in den Verbandsberichten ausdrücklich hervorgehoben.

Der vierte Grund ist die Vornahme von Notstandsarbeiten durch Gemeinden, Länder und den Staat, speziell auch durch die militärische Zentralstelle. Doch können die militärärarischen Barackenbauten, die zu Kasernen- und Spitalszwecken errichtet wurden, nicht als Notstandsarbeiten angesprochen werden. Von ganz besonderer Bedeutung ist aber die Wiederaufnahme der staatlichen und anderen öffentlichen Bauten, auf die von allen maßgebenden Seiten gedrungen wurde.

Eine interministerielle Konferenz, die am 26. August 1914 unter dem Vorsitze des Ministers für öffentliche Arbeiten stattfand, kam diesen berechtigten Forderungen entgegen. Schon vorher war an die politischen Landesstellen die Anordnung von Erhebungen über die Fortführung und den Neubeginn öffentlicher Arbeiten ergangen. Auf Grund des Materials, das die Landesstellen einlieferten, kam es zu folgenden Beschlüssen bezüglich der Hochbauten. Das wichtigste Postulat war rasche Inangriffnahme dieser Bauten und Arbeiten. Alle beteiligten Ressorts sollten einheitlich vorgehen, aber auch die Länder, Gemeinden, Handels- und Gewerbekammern und andere öffentliche Korporationen sollen sich zu diesem Zwecke verständigen. Die Arbeiten sollen auf die Notstandsgebiete verteilt werden, aber prinzipiell sollen vorder-

hand nur dort die Arbeiten in Angriff genommen werden, wo die Notlage besonders groß ist; dies aber auch dann, wenn die finanzielle Bedeckung noch nicht gesichert ist. Die Landesstellen wurden ermächtigt, fertige Projekte sofort der Ausführung entgegen zu führen. Die militärische Zentralstelle leitete umfassende Barackenbauten für Kasernen- und Spitalszwecke ein.

Durch eine Verordnung des Gesamtministeriums vom 1. September 1914 wurden Ausnahmen für den Kautionserlag bei Vergebung staatlicher Lieferungen statuiert. Die gleiche Erleichterung gewährte ein Erlaß des Wiener Bürgermeisters an den Magistrat. Eine Kaiserliche Verordnung vom 16. Oktober 1914 suchte die rasche Sicherstellung der Baugründe für „begünstigte" Bauten zu bewirken. Diese „begünstigten" Bauten sind solche, die öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen und besonders dringend sind. Dies sind vornehmlich Bauten, die der Kriegsführung oder sanitären Vorkehrungen dienen. Zu diesem Zwecke wurde die Entscheidung direkt dem Ministerium für öffentliche Arbeiten übertragen, das auch mit Enteignung vorgehen kann. Dadurch wurde der Instanzenzug vermieden. Durch diese Maßnahmen gelang es, die öffentliche Bautätigkeit voll aufzunehmen. Im Kriegszustande erscheinen auch diese normalen Bauten als Notstandsarbeiten. — Nach einem Berichte der Wiener Zeitung vom 25. Dezember 1914 wurden für gemeinnützige Bauvereinigungen Darlehen aus dem staatlichen Wohnungsfürsorgefonds unter sehr entgegenkommenden Bedingungen gewährt, was die private Bautätigkeit, die ganz besonders unter Kreditmangel litt, anregen sollte. So kam die günstige Lage des Baugewerbes und seiner Arbeiter zu stande.

Zu den Beschäftigungen, die eine Anregung durch den Krieg bekamen, gehören auch die chemischen und Papierfabriken. Von den 11.429 Arbeitern des Verbandes wurden zirka 25% einberufen. Die zeitweiligen Einstellungen, die gemeldet werden, gehen auf Kohlenmangel oder andere Verkehrsschwierigkeiten zurück. Die Arbeiter litten nicht unter Arbeitslosigkeit; teilweise wurde sogar Nachtarbeit eingeführt. Von besonderer Bedeutung ist die Heeresarbeit der Gummifabriken.

Der Verband der Arbeiterschaft der chemischen Industrie Österreichs gibt folgende Daten. Die Mitgliederfrequenz, die im Jänner 14.697, im August 10.780 betragen hatte, sinkt im September auf 8437, im Oktober auf 7854, im November auf 7076, im Dezember auf 6646.

Das Arbeitslosenprozent macht in den zwölf Monaten des Jahres 1914 folgende Bewegung: Jänner bis April 0·7%, Mai 0·6%, Juni 1·2%, Juli 2·2%, August 5·3%, September 6·9%, Oktober 5·1%, November 1·9%, Dezember 0·8%. Es läßt sich aus diesen Zahlen eine Einwirkung des Kriegszustandes ohne Zweifel erkennen; doch war die Lage der Arbeiter der chemischen Industrie ungleich günstiger als die anderer industrieller Beschäftigungen.

Nicht so günstig war die Lage in der Papierindustrie. Der Verband der Kartonnagenarbeiter meldet im August und September 14·6%, respektive 14·3% Arbeitslose, im Oktober, November und Dezember 2·5%, 2·2% und 1·1%, im Jänner 2·4%, im Februar 1·0%, im März aber 6·7%. Von August bis Dezember ist die Mitgliederfrequenz konstant (356), sinkt aber dann auf 288. Es handelt sich hiebei um vornehmlich weibliche Arbeitskräfte.

Noch ungünstiger war die Lage der Buchbinder, wie aus den Berichten des Vereines der Buchbinder, Rastrierer usw. hervorgeht. Die hohe Arbeitslosigkeit vor dem Kriege (11·8% bis 12·2%) besserte sich im Juni und Juli etwas (9·8%, 8·7%). Der August brachte aber 20·0%, der September 24·3%, was schon über den in Österreich und Deutschland beobachteten Durchschnitt von 21% hinausgeht. Der Oktober verzeichnet 18·4%, der November 14·2%, der Dezember 9·5%. Diese Senkung der Arbeitslosenprozente führt zu einer Besserung von 4·7% im Februar und 3·8% im März. Der Mitgliederstand betrug vor dem Kriege (Juli) 4244, im August 3665, im September 3138, im Oktober 3418, im November 2929, im Dezember 2790, im Februar 2383, im März 2311. Das langsame Sinken dieser Zahlen, das im Oktober durch eine Zunahme unterbrochen ist, läßt besonders starke Wirkungen der Landsturmeinberufungen nicht erkennen.

Durch die dritte Type werden Gewerbe charakterisiert, die schwere Schädigungen durch die abnormalen Verhältnisse erlitten. Die allgemeine Augustdepression erfuhr womöglich statt einer Behebung eine weitere Verstärkung; kleine Besserungen der Zahlen können nicht in Betracht kommen, da sie sich auf einem allzu tiefen Niveau bewegen.

Die graphischen Arbeiter konnten vor dem Kriege nicht gerade von günstigen Marktverhältnissen sprechen; durch den Krieg aber erfuhren sie eine bedenkliche Verschlimmerung ihrer Lage. Auf 100 Gesuche kamen im Jänner 32, im Februar 53·8, im März 57·4, im April 60, im Mai 52·5, im Juni 47·7, im Juli 35·7, im August 15·2,

im September 11·3, im Oktober 25·3, im November 19·5, im Dezember 18·9, im Jänner 25·8, im Februar 25·3 Anbote offener Stellen. Im ersten Kriegsmonat senkt sich die Kurve tief herab, im zweiten Kriegsmonat, der vielen Gewerben schon reiche Beschäftigung geboten hatte, noch tiefer. Die kleine Erholung in den folgenden Monaten steht noch immer tief unter den ungünstigsten Vormonaten und läßt keinen Vergleich mit anderen Beschäftigungszweigen zu. Diese harte Lage, in die die Arbeiterschaft kam, geht auch aus den Zahlen der Verbandsstatistik hervor.

Der Senefelder Bund verzeichnet in den fünf Kriegsmonaten des Jahres 1914 eine Arbeitslosigkeit von 16·3%, 24·3%, 21·4%, 15·8%, 15·7%. Auch im Jahre 1915 hält diese starke Arbeitslosigkeit an: Jänner 15·7%, Februar 17·4%, März 16·9%. Vor dem Kriege betrug das Arbeitslosenprozent dieses Verbandes im Jänner 3·1%, im Februar 3·2%, im März 5·1%, im April 5·7%, im Mai 5·3%, im Juni 4·9%, im Juli 5·8%.

Der Reichsverein der Hilfsarbeiterschaft des Buchdruck- und Zeitungsgewerbes weist in den Kriegsmonaten nicht so hohe Prozentzahlen auf: im August 17·1%, dann aber 12·6%, 11·8%, 8·2%, 6·4%. Der Jänner 1915 bringt wieder eine Arbeitslosigkeit von 10·9%, der Februar und März aber nur von 7·7%.

Der Verband der Vereine der Buchdrucker und Schriftgießer gibt ähnliche Daten, doch ist die Besserung bedeutend geringer. Die Arbeitslosigkeit betrug von August 1914 bis März 1915: 15·4%, 20·1%, 17·5%, 14·9%, 12·8%, 12·3%, 10·0%, 8·7%. In den Friedensmonaten schwankte die Arbeitslosigkeit zwischen 2·1% (Jänner) und 4·6% (April).

Interessant ist, daß bei allen diesen Verbänden die Mitgliederfrequenz nur sehr geringe Verminderungen erlitt.

Am weitaus schlechtesten war und ist die Lage des kaufmännischen Personals. Dies ergab sich schon aus der allgemeinen Gruppe „Handel und Verkehr". Dort aber war diese schlechteste Klasse mit einer der besten, mit den Verkehrsarbeitern, verschmolzen dargestellt, weshalb sich für die wirklichen Verhältnisse der Handelsangestellten kein wahrheitsgetreues Bild ergab. Der Ausbruch des Krieges brachte Massenkündigungen. Die Einberufungen wirkten nur im geringen Grad entlastend. Unter den Handelsangestellten sind zahlreiche weibliche Kräfte, die durch die Einberufungen nicht dezimiert werden. Im Gegenteil, sie erfuhren durch den Kriegszustand eher eine

Vermehrung. Die Teuerung schmälerte die Realeinkommen gewisser Bevölkerungsklassen, weshalb viele Mädchen, zum Beispiel aus den Familien kleinerer Beamten, die sonst nicht verdienten, trachteten, erwerbstätig zu werden. Ein eventueller Abgang von Männern zum Landsturmdienst konnte also durch den Weiberzufluß überkompensiert werden. Auch wäre in Erwägung zu ziehen, daß das Tauglichkeitsprozent der Handelsangestellten gerade kein besonders günstiges ist, was auf einen geringeren Entzug von Arbeitskräften durch die Einberufung schließen läßt. Die Wiederbelebung des Wirtschaftslebens brachte nur zum geringen Teil die Wiederaufnahme der entlassenen Kräfte. Dazu kam noch, daß für diese vorhersehbare Arbeitslosigkeit wenig getan wurde und auch wenig getan werden konnte, da sich geeignete Notstandsarbeiten schwer finden lassen. Viele gingen freilich freiwillig zu den Schanz- und Feldbestellungsarbeiten; aber damit wurde der Masse keine Hilfe geboten. Dankenswert war es, daß die Kommission für soziale Fürsorge gegen die unentgeltlichen Arbeitskräfte vorging, die sich im ersten Anprall der Ereignisse unliebsam, wenn auch gut gemeint, vordrängten und dadurch Arbeitsgelegenheiten verstellten. Es wurden zum Beispiel die Schreibarbeiten für die Unterstützung der Reservistenfamilien, die eine angemessene Arbeit für Kontorangestellte geboten hätten, durch ein Hilfskorps von Handelsakademikern besorgt.

Schon vor dem Kriege kamen auf 100 Gesuche im Juli 33 Anbote offener Stellen, im Februar gar nur 29. Im August und September fallen auf 100 Gesuche 16 Anbote, im Oktober 23·7, im November 19·7, im Dezember 14·3, im Jänner 25·6, im Februar 28·2. Die absoluten Zahlen zeigen durch die Zerlegung nach dem Geschlechte die großen Schäden noch deutlicher.

	Anbote		Gesuche	
	männlich	weiblich	männlich	weiblich
August	1163	398	7081	2416
September	1333	309	7354	2848
Oktober	2120	446	7566	3261
November	1614	380	6408	3189
Dezember	1414	392	6137	3034
Jänner	1898	495	5989	3366
Februar	2055	518	5636	3486

Das Ansteigen der männlichen offenen Stellen bis Oktober wird durch die Abnahme bei der weiblichen Kategorie wettgemacht. Die

geringe Zahl der Vermittlungen gegenüber der hohen Zahl der Gesuche gibt ein Bild der großen Arbeitslosigkeit. Im November wurden 480 männliche und 134 weibliche Stellen vermittelt; im Dezember 388, respektive 159, im Jänner 420, respektive 205, im Februar 353, respektive 174.

Die Glasarbeiter hatten eine Arbeitslosigkeit von 70 bis 80%. Der Zentralverband der Glasarbeiter, der Ende Juni 6000 Mitglieder zählte, hatte Ende Dezember 2000 Arbeitslose, 600 teilweise und nur 100 vollbeschäftigte Mitglieder. Der tschechische Zentralverband weist im Oktober 60·9%, im November und Dezember 100%, im Jänner und Februar 67·6%, respektive 70·8% aus.

In eine sehr schlechte Lage kamen auch die Porzellanarbeiter. Die Industrie arbeitet für den Export und mußte zu zwei Drittel ihrer Betriebe einstellen. Der Verband der Porzellanarbeiter hatte im August 27·7%, im September 25·6% Arbeitslose. Die Ursachen der Betriebseinstellungen und Entlassungen sind zum größten Teil Absatzmangel und Verkehrsstörungen.

Eine Zusammenfassung dieser Teiluntersuchungen ergibt, daß die in toto betrachtete, nicht ungünstig erscheinende Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes faktisch nach der einen Seite hypertrophisch ist, während in anderen Richtungen das Bild wenig erfreulich ist. In weiten Gebieten des wirtschaftlichen Lebens traten als Folgen des Krieges Lähmungen und Stockungen ein, die ganz besonders den weiblichen Arbeitsmarkt in Mitleidenschaft gezogen haben. Die eingangs erwähnten entlastenden und belastenden Momente haben natürlich in verschiedener Stärke und verschiedener Dauer ihren Einfluß geübt. Die Angst, der Arbeiterentzug, die Einstellung des Güterverkehres setzten sofort ein. Die Kreditunterbindung war die unmittelbare Folge. Zuerst behob sich die Verkehrsbeschränkung im Inland. Dagegen machte sich der Bruch der Beziehungen zum Auslande, die unüberwindlichen Schwierigkeiten, ja Unmöglichkeiten von Export und Import von Woche zu Woche immer mehr fühlbar. Die Kreditverhältnisse besserten sich durch den Abbau des Moratoriums, Kriegsdarlehenskassen usw. Damit war auch der „Abbau" der Angst gegeben. So konnte sich auf der Basis der Heeresaufträge eine Hochkonjunktur herausbilden, die reichen Verdienst gab, die Kapitalisierung förderte und weitere Kreise des wirtschaftlichen Lebens indirekt förderte und vor allem die Arbeitskräfte mit Arbeit versorgte und so eine kata-

strophale Arbeitslosigkeit verhinderte. In ihrer wirtschaftlichen Isolierung und zeitlichen Bedingtheit kann aber diese „Hochkonjunktur" doch nur als pathologisch bezeichnet werden. Die Gestaltung des Arbeitsmarktes ist der beste Beleg hiefür. Zur Ergänzung wäre nur noch die Wirkung der Einberufungen zu skizzieren. Die erste Einberufung, die nur gediente Mannschaften umfaßte, wirkte entlastend und ausgleichend. Schwierigketien boten sich nur dort, wo qualifizierte Arbeiter entzogen wurden, die sich nicht ersetzen ließen. Auch die Einberufung des Betriebsleiters oder Unternehmers selbst wirkt ähnlich. Es kann dadurch der Fall eintreten, daß aus diesem Grunde Betriebe eingestellt und somit die Arbeiter auch arbeitslos wurden. Im ersten Stadium der Entwicklung dürfte diese Erscheinung sich wohl nur selten ereignet haben. Die weiteren Einberufungen, die den ungedienten Landsturm vom 19. bis 42. Lebensjahr heranzogen, machten sich schon sehr fühlbar. Die angeführten Zahlen haben dies deutlich gezeigt. Die Schwierigkeit, qualifizierte Arbeiter zu beschaffen, wurde immer größer. Auf diese Weise wurden die Einberufungen zur Ursache des Arbeitermangels.

* * *

Mit allen diesen Erscheinungen treten wir auf völlig neuen Boden. Für die „Überführung der Friedenswirtschaft in die Kriegswirtschaft" konnte es keine Erfahrungen geben. Groß aber waren die Anforderungen, die an Staat und Gesellschaft durch die neue Lage der Dinge gestellt wurden; von vitaler Bedeutung war der Erfolg. In kurzen Zügen möchte ich die Natur dieser Aufgaben skizzieren und einen Blick auf unsere österreichische Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit werfen, soweit sie den Arbeitsmarkt und die Arbeitslosigkeit mit Ausschluß der Fürsorgeaktionen betreffen. Der allgemeine Charakter dieser Aufgabenstellung war dadurch gegeben, daß durch die Einstellung des staatlichen und wirtschaftlichen Lebens auf den Krieg und seinen Ausgang alle Aktionen von Staat und Gesellschaft unter eine Zwangslage gestellt wurden, daß auch die Verwaltungstätigkeit in Kriegszustand trat. In friedlichen Zeiten ist bei allen diesbezüglichen Aktionen das Agens das soziale Verantwortlichkeitsgefühl, eine Kraft, deren Stärke sehr verschieden sein kann. Die Verknüpfung mit dem Staatsbestande war keine so unmittelbare. Das hat der Krieg mit einem Schlage

geändert; es trat eine Zwangslage ein. Wenn man die Maßnahmen in Erwägung zieht, die für den Arbeitsmarkt in Betracht kommen, so muß man zwei leitende Gesichtspunkte ins Auge fassen. Das eine Ziel ist die Vermeidung der Arbeitslosigkeit, das andere die Bereitstellung der Arbeitskräfte, die zur Kriegführung hinter der Front nötig sind. Diese Divergenz der Aufgaben ist eben durch die völlig einseitige Entwicklung der industriellen Tätigkeit bedingt.

Von den Maßnahmen der Regierung zur Behebung der Arbeitslosigkeit wurden schon die Aktionen des Ministeriums für öffentliche Arbeiten und die interministerielle Konferenz vom 26. August 1914 erwähnt. Im besonderen seien noch die Notstandsarbeiten genannt, die hauptsächlich nichtqualifizierten Arbeitern Beschäftigung gaben. Für die Abgrabung des Innundationsgebietes im Wiener Donaudurchstich wurden drei Millionen Kronen durch die Regulierungskommission bewilligt; dadurch wurden 500 Arbeiter beschäftigt. Im Wiener Gemeindegebiete wurden dann ausgeführt: der Umbau der Kaiser Franz-Josefsbrücke und die Kaimauern im Donaukanal. Durch die Staatsverwaltung wurde programmgemäß die Regulierung der österreichisch-ungarischen Marchgrenzstrecke in Angriff genommen. Umfangreiche Arbeiten gab es auch im Kronlande Salzburg. Die Gemeinde Wien widmete für Erdarbeiten $1^1/_2$ Millionen Kronen, für den Bau neuer Straßenbahnwagen eine Million Kronen. Auch die Aufnahme von 2000 Mann Ersatzpersonal für die Straßenbahnen war von Bedeutung, da Leute aus den verschiedensten Berufen, speziell kaufmännische Angestellte, Verdienst fanden. Von Wichtigkeit ist auch, daß die Staatsbahnen und die Zivilverwaltung ihre Investitionstätigkeit nicht einstellten.

Eine Vermehrung der Arbeitsgelegenheit bezweckte das Ersuchen des Handelsministeriums an die industriellen Zentralorganisationen, dahin zu wirken, daß bei Heereslieferungen statt zwei Arbeitsschichten drei eingeführt werden. Den gleichen Tenor hat der Erlaß des Handelsministers vom 31. August 1914 an die politischen Landesstellen, der die größte Einschränkung der Überstundenbewilligung verfügt. Eine größere Arbeitsmenge soll durch Einstellung neuer Arbeiter bewältigt werden.

In einer anderen Richtung wirkt die Kaiserliche Verordnung vom 9. August 1914, RGBl. Nr. 219. Sie verfügt Ausnahmen von der Sonn-

tagsruhe im Bergbau, da es sich darum handelt, die Kohlenapprovisionierung möglichst voll aufrecht zu erhalten und von Arbeitslosigkeit nicht gesprochen werden konnte. Weniger fundiert war die allerdings schon am 31. Juli 1914 erschienene Kaiserliche Verordnung, durch die im allgemeinen die Sonntagsruhe sistiert wurde. Eine Abschwächung enthält aber diese Verordnung selbst darin, daß sie nach drei Monaten entsprechende Anträge auf Wiedereinführung vorschreibt. Von Bedeutung ist auch die Verordnung der Ministerien für öffentliche Arbeiten, des Handels und der Eisenbahnen vom 5. August 1914, RGBl. Nr. 206, wodurch unter gewissen Kautelen auch nichtqualifizierte Kräfte zur Wartung von Dampfkesseln zugelassen werden. Dadurch kann den Betrieben die Fortführung ermöglicht, andrerseits aber auch Arbeitsmöglichkeit geboten werden.

Von der Seite der Unternehmer und Arbeiter verdient eine Aktion erwähnt zu werden: die Bildung von Arbeitsgemeinschaften. Arbeitgeber und Arbeiter vereinigen sich zu einer solidarischen Verfolgung und Geltendmachung ihrer gemeinsamen Interessen. Am 15. August 1914 kam eine solche Arbeitsgemeinschaft für das Baugewerbe zu stande. Es beteiligten sich die Vertreter der Baumeister, der Ziegelindustrie und der Bauarbeitergewerkschaft. Das Ergebnis war folgende Resolution: 1. Ausführung und Vollendung der etatsmäßigen Bauten von Staat, Ländern und Gemeinden, 2. Vergebung der Arbeiten an ansässige Unternehmer und Arbeiter unter Ausschluß der wilden Vermittler, 3. Erleichterung der Zufuhren, 4. Besserung der Kreditverhältnisse, 5. Beobachtung der tarifmäßigen Löhne. In diesen Punkten sind die beiderseitigen Interessen vertreten. Die Arbeitsgemeinschaft wendete sich auch gegen die Barackenbauten, die den Gewerbetreibenden oft gar nicht beschäftigen und vielfach fremde Zwischenhände herbeiziehen. An ihrer Stelle sollen unvollendete Neubauten zu Ende geführt und den gleichen militärischen Zwecken zugeführt werden. Auf diesen Antrag konnte sich aber die militärische Zentralstelle aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht einlassen. Auch gegen die Erdarbeiten sprach sich die Arbeitsgemeinschaft aus, da sie auch die qualifizierten Bauarbeiter, an denen auch Mangel herrschte, an sich zogen. Es sollen für die Friedenszeit Spitäler und Invalidenhäuser gebaut werden, um dem Baugewerbe Beschäftigung zu geben. Dabei soll auch die Provinz bedacht werden, um das Zuströmen der Arbeiter nach Wien zu verhindern. — Es wurden also Notstandsarbeiten gefordert.

Im weitesten Sinne gehört zu den Mitteln, die Arbeitslosigkeit zu beheben, alles, was zur Aufrechterhaltung der Wirtschaft tendiert wurde. Nur andeutungsweise kann hier auf die Unterhandlungen der Regierung mit dem Nachbarstaate zur Überlassung des nötigen Rohstoffes, ferner auf die Gründung von „Rohstoffzentralen“ zur Beschaffung und Verteilung von Wolle, Metall oder Leder hingewiesen werden. Auch die Maßnahmen der Heeresverwaltung zur Sicherung der Metallvorräte gehören zu diesen Aktionen, die mittelbar auch dem Arbeitsmarkt zu gute kamen, da — wie schon an einigen Stellen gezeigt wurde — Rohstoffmangel ein häufiger Grund zu Einstellungen und Entlassungen war.

Im Sinne der Erhaltung der Arbeiterschaft und der Betriebsleiter für die Unternehmung wirken die Enthebung von der aktiven Dienstleistung, sowie die völlige Militarisierung von Betrieben, die für die Versorgung des Heeres wichtig sind. Dadurch werden nicht nur die betreffenden „Enthobenen“ der Arbeit erhalten, sondern auch weiteren Entlassungen, die durch den Mangel dieser Arbeiter oder Beamten notwendig würden, vorgebeugt.

Von entscheidender Bedeutung für die Lage des Arbeitsmarktes überhaupt und für die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, beziehungsweise der Beschaffung der nötigen Arbeitskräfte ist naturgemäß eine gut funktionierende Arbeitsvermittlung, die den neuen durch den Kriegszustand geschaffenen Aufgaben gewachsen ist. Eine gewisse Zentralisation, zumindest Kooperation der verschiedenen Arbeitsvermittlungsstellen scheint hier das richtige Mittel zu sein. Von diesem Gesichtspunkte aus wurde auch in Österreich der Versuch einer Organisation der Arbeitsvermittlung gemacht.

Im August stand die Sorge um die Ernte und Feldbestellung im Vordergrunde. Eine Kaiserliche Verordnung vom 15. August 1914, RGBl. Nr. 199, ermächtigte die Regierung zu allen diesbezüglichen Anordnungen. Die Verordnung des Ackerbauministeriums und des Ministeriums des Innern vom 5. August schuf eine Organisation zur Vermittlung der Feldarbeiter. In allen Gemeinden sollen Erntekommissionen eingesetzt werden, deren Aufgabe es wäre, die rechtzeitige Durchführung aller Arbeiten zu veranlassen. Die Betriebe mit Arbeitermangel und die freien Arbeitskräfte sollen festgestellt und nach Bedarf zugewiesen werden. Im Interesse der Durchführung der Feldarbeiten

wurden alle Gemeindemitglieder — mit bestimmten Ausnahmen — zur Vornahme aufgetragener Arbeiten verpflichtet.

Zur Vervollständigung dieser Institution sollten Organe geschaffen werden, die einen interlokalen Ausgleich ermöglichen. Dies geschah durch einen Erlaß des Ackerbauministers vom 7. August an die politischen Landessstellen. Es sollen Bezirks- und Landesnachweisstellen geschaffen werden. Die Bezirksnachweisstellen treten in Verkehr mit den Erntekommissionen und besorgen den Ausgleich unter den Gemeinden ihres Sprengels. Freie Arbeitskräfte und Stellen, die sie nicht selbst vermitteln können, melden sie an die Landesnachweisstellen, wodurch der Ausgleich unter den Bezirken des Landes hergestellt werden soll. Den Ausgleich unter den Ländern besorgt eine Zentralstelle in Wien. Diese Organisation war für die Feldarbeitervermittlung bestimmt. Die ebenso wichtige Vermittlung gewerblicher Arbeiter wurde durch eine Beratung im Ministerium des Innern am 5. August inauguriert. Der Beschluß ging dahin, einen Zusammenschluß aller Arbeitsvermittlungen zuerst in Wien und Niederösterreich zu bewirken — aber nur für die Kriegsdauer. Die einzelnen Organisationen sollen hiebei ihre Unabhängigkeit voll behalten; ihre Verpflichtung wäre nur, alle überschüssigen freien Stellen, respektive Gesuche an die Zentralstelle in Wien zu melden. Die Gemeinde Wien stellte für diese Zentrale ihr Dienst- und Arbeitsvermittlungsamt zur Verfügung; dadurch wurde für die schwierige Aufgabe der Zentrale ein versiertes Beamtenpersonal bereitgestellt. Die Mehrzahl der Arbeitgeber- und Arbeiterverbände, private und gesellschaftliche Nachweise schlossen sich dieser gemeinsamen Arbeit an. Auch die Erntekommissionen, die Bezirks- und Landesnachweisstellen für Feldarbeitervermittlung wurden zu dieser Vermittlung herangezogen. Durch einen Erlaß des Ministeriums des Innern vom 9. August 1914 an die politischen Landesstellen wird die Vermittlung gewerblicher Arbeiter zur Feldarbeit angeordnet. Aber auch industrielle Arbeitskräfte vom Lande sollen in die Industrieorte vermittelt werden, indem die Bezirksnachweise freie Stellen für gewerbliche Arbeiter und gewerbliche Gesuchsteller an die Zentralstelle, respektive Landesnachweisstelle melden. Um eine Übersicht über Bedarf und Nachfrage zu schaffen, sollen schon vor Einschränkung oder Einstellung von Betrieben die betreffenden Unternehmer Mitteilungen über die Zahl und Qualität der frei werdenden Arbeiter an die Zentrale gelangen lassen.

An die Wiener Zentralstelle wurde eine Kommission für soziale Fürsorge angegliedert, deren erste Sektion den Zwecken der Arbeitsvermittlung und Arbeitsbeschaffung dient.

Eine wesentliche Förderung der Arbeitsvermittlung war die Gewährung der einmaligen freien Eisenbahnfahrt für Arbeitergruppen, für das betreffende Kronland durch Ministerialerlaß vom 10. September 1914, für das Reich durch Ministerialerlaß vom 29. September 1914, auf den Linien der k. k. Staatsbahnen, n.-ö. Landesbahnen, Aussig-Teplitzer Bahn, Buštehrader Bahn, Kaschau-Oderberger Bahn und Eisenbahn Wien-Aspang. Die k. k. priv. Südbahngesellschaft gewährte halben Fahrpreis.

Sehr große Hindernisse stellten sich der Ausführung dieser Entwürfe entgegen. Als Haupthemmnis wird der Mangel an geschultem Vermittlungspersonal angeführt. Aus Steiermark wird berichtet, daß die Erntekommissionen überhaupt nicht ins Leben traten und die Bezirksnachweise nicht in Anspruch genommen wurden. Die Ursache war die geringe Nachfrage nach landwirtschaftlichen Arbeitern. In anderen Kronländern entfalteten die Stellen wieder eine umfangreiche Tätigkeit, zum Beispiel in Böhmen, wo die agrarischen Interessenten eine große Nachfrage erzeugten. Was die Vermittlung gewerblicher Arbeiter betrifft, so kamen die Gemeindestellen selten in die Lage, zu vermitteln, da sich an den Industrieorten, wo auch die Arbeiter wohnen, meistens Bezirksstellen befanden. Der Zug der arbeitslosen Arbeiter nach der Stadt machte aber die Bezirksstelle für diese Fälle meist entbehrlich. Die Unternehmer gingen auch mit ihrer Nachfrage meist gleich an die Landesstelle, die dann die ganze gewerbliche Vermittlungstätigkeit zu bewältigen hatte, während die Bezirksstellen übergangen wurden.

Eine wesentliche Erschwerung der Arbeit wurde auch dadurch gemacht, daß sich die Unternehmer mit ihren Anmeldungen nicht bloß an ihre eigene zuständige Landesstelle, sondern auch noch an die anderer Länder, womöglich an die Zentralstelle wandten, wodurch nicht nur Mehrfachzählungen, sondern auch mehrfache Arbeit, unnütze Transporte, Kosten usw. verursacht wurden. Die Zusendung von Arbeitern aus anderen Ländern sollte durch die zuständige Landesstelle bloß vermittelt werden auf Grund ausdrücklichen Verlangens. Nach den vorliegenden Berichten wurde aber manchmal bloß auf Grund der wöchentlichen gegenseitigen Berichte ohne spezielle Aufforderung die

Zusendung von Arbeitern vorgenommen. Eine große Schwierigkeit lag für die Vermittlung von Land zu Land darin, daß verheiratete Arbeiter ihren Wohnsitz nicht verlassen wollten. Die Sprachverschiedenheiten standen auch oft im Wege. Es wird in den Berichten auch angegeben, daß viele Arbeiter sich zwar meldeten, aber dann verliefen, ohne eruiert werden zu können.

Alle diese Hindernisse kehren in den Berichten über die Durchführung dieser Aktion in den einzelnen Ländern immer wieder und sie bewirkten es, daß die im Kriege geleistete Vermittlungstätigkeit den bereits bestehenden Organisationen zugeschrieben werden muß.[6])

Im allgemeinen erfuhr die Vermittlungstätigkeit eine Steigerung in den Kriegsmonaten. Auf 100 männliche Gesuche kamen vor dem Kriege im günstigsten Monat (März) 43·2 Vermittlungen, im schlechtesten Monat (Februar) 29·3. Im August betrug die Zahl der Vermittlungen auf 100 Gesuche soviel wie im Jänner: 31·2. Im September aber fielen auf 100 Gesuche 52·3 Vermittlungen, im Oktober 49·6, im November 49·0, im Dezember 39·7, im Jänner und Februar 41·9 (Parallelmonate 1913: 100:43·4, respektive 100:41·2). Für weibliche Stellen war die Vermittlungstätigkeit früher relativ besser als bei den Männern. Der günstigste Monat (März) weist auf 100 Gesuche 59·7 Vermittlungen aus, der schlechteste Monat (Juli) 100 Gesuche 54·2 Vermittlungen. Der August ist aber noch ungünstiger: 100 Gesuche 41·4 Vermittlungen. Im September kommen auf 100 Gesuche 47·6 Vermittlungen, im Oktober auf 100 Gesuche 45·5, im November

[6]) In Böhmen, wo die seit dem Jahre 1903 bestehende Organisation tätig ist, war die Vermittlungstätigkeit der fünf Landeszentralen für das III. Quartal 1914 folgende:

	Anbote	Gesuche	Vermittlungen
Prag	31.642	45.421	23.104?
Pilsen	17.167	16.902	15.432
Reichenberg	33.132	29.091	28.011
Budweis	4.906	9.885	3.684
Königgrätz	5.972	12.578	4.331

Besonders umfangreich war auch die Außenvermittlung Böhmens. Vom 1. Oktober 1914 bis 1. Jänner 1915 wurden nach Niederösterreich 13.250 Erdarbeiter, nach Salzburg 160 Bahnarbeiter, nach Berlin 3000 Feldarbeiter, nach Niederösterreich, Oberösterreich, Mähren, Schlesien und Krain 339 qualifizierte Arbeiter vermittelt. Die Industrie machte wenig Gebrauch von der Organisation; die Zuckerfabriken waren durch die ortsansässige Bevölkerung hinreichend versorgt. Der Hauptteil der Vermittlungen betrifft die Landwirtschaft.

39·3, im Dezember 37·4, im Jänner 46·2, im Februar 40·2 Vermittlungen. Das bedeutet eine Verschlechterung für die weibliche Kategorie.

Für die Gruppe Land- und Forstwirtschaft wurde die Vermittlungstätigkeit im August stark vermindert, hob sich aber im September und Oktober auf die normale Höhe. Auf 100 Gesuche kommen Vermittlungen:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
53	62	82	79	58	62	56
August	September	Oktober	November	Dezember	Jänner	Februar
45	73	82	45	39	41	39

Der Schluß des Jahres bringt dann eine Verminderung der Vermittlungstätigkeit — aus begreiflichen Gründen.

Für die Gruppe Industrie und Bergbau bedeutet der August gleichfalls eine Verschlechterung. Der September, Oktober, November weist Relationen auf, die günstiger sind als in den Friedensmonaten; der Jahresschluß bringt nur eine kleine Abschwächung. Auf 100 Gesuche kommen Vermittlungen:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
33	31	39	42	43	40	39
August	September	Oktober	November	Dezember	Jänner	Februar
32	45	49	53	43	45	45

Für „Handel und Verkehr“ waren die Vermittlungserfolge von jeher wenig günstig; die Verschlimmerung der Lage dieser Angestellten durch den Krieg spiegelt sich auch in den Vermittlungszahlen, die immer mehr sinken. Auf 100 Gesuche kommen Vermittlungen:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
16	14	14	14	14	15	14
August	September	Oktober	November	Dezember	Jänner	Februar
10	11	12	11	11	13	12

Die nicht ungünstigen Vermittlungserfolge für die Gruppe Haushalt erfuhren in den Kriegsmonaten eine kleine Beeinträchtigung:

Jänner	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli
61	54	51	51	57	56	58
August	September	Oktober	November	Dezember	Jänner	Februar
47	48	48	43	45	55	47

In den einzelnen Zweigen der Industrie bewegte sich die Vermittlungstätigkeit von Monat zu Monat in folgender Weise:

Im August steigern sich die Vermittlungszahlen für Metallarbeiter, Textilarbeiter, Nahrungsmittelarbeiter und Verkehrsarbeiter. Alle anderen Zweige erleiden große Verschlechterungen. Im September aber setzt fast in allen Zweigen eine Besserung ein, besonders stark bei Taglöhnern. Für Nahrungsmittel- und Verkehrsarbeiter treten schon kleine Abnahmen auf.

Im Oktober ergreift diese Wendung zum Schlechteren auch die Metallarbeiter, Textilarbeiter und Taglöhner, während in anderen Klassen der gute Erfolg noch anhält. Alle diese Bewegungen entsprechen naturgemäß der Anbotsgestaltung.

Die Summenzahlen der Vermittlungen betragen für die einzelnen Kriegsmonate:

August:	
männlich	31.432
weiblich	17.076
September:	
männlich	63.935
weiblich	33.708
Oktober:	
männlich	44.501
weiblich	20.883
November:	
männlich	31.119
weiblich	14.030
Dezember:	
männlich	23.556
weiblich	10.527
Jänner:	
männlich	25.858
weiblich	17.264
Februar:	
männlich	23.906
weiblich	15.326

Der September zeigt hienach für beide Geschlechter eine Verdoppelung der Vermittlungstätigkeit. Der allgemeinen Bewegung folgend nahm die Vermittlungstätigkeit bis Dezember ab, im neuen Jahre wieder zu.

Die Erscheinungen auf dem Arbeitsmarkt, die für sieben Kriegsmonate statistisch dargestellt wurden, sind natürlich auch für den weiteren Verlauf typisch. In den folgenden Monaten, für die das Zahlenmaterial noch aussteht, haben weitere Einberufungen des ungedienten Landsturms — bis zur Altersklasse der Fünfzigjährigen — Arbeitskräfte entzogen. Gleichzeitig nahm auch die Beschäftigung für Heereslieferungen zu, so daß die Gestaltung des Arbeitsmarktes sich noch einseitiger gestalten mußte. Von einschneidender Bedeutung ist auch der immer mehr fühlbar werdende Rohstoffmangel. Eine Neuerscheinung ist die Erschließung zahlreicher männlicher Berufe für weibliche Arbeitskräfte.

Von größtem Interesse muß schon heute die Frage der Rückführung der Kriegswirtschaft in normale Bahnen sein. Das Problem des Arbeitsmarktes wird hiebei mit anderen Fragen im Vordergrunde stehen. Zu seiner Lösung wird die Schaffung einer guten Arbeitsvermittlungsorganisation die größte Bedeutong haben.

Der Anpassungsprozeß, den die Industrie durch den Krieg an sich vollziehen mußte und der sie einseitig gestaltete, muß rückgebildet werden. Das ist natürlich mit großen Bewegungen der Arbeiterbestände verbunden. Auf der einen Seite werden Entlassungen erfolgen müssen, da die Betriebe wieder reduziert werden, auf der anderen Seite ist es fraglich, ob die bisher gelähmten Zweige der gewerblichen Beschäftigung gleichen Schritt bei ihrer Regenerierung halten werden, um die frei gewordenen Arbeitskräfte wieder zu beschäftigen. Die Abrüstung bringt die monatelang dem wirtschaftlichen Leben entzogenen und auch entwöhnten Arbeiter wieder auf den Markt. Schwierige Fragen knüpfen sich daran. Nicht immer wird es auch nur in der Macht der besten Vermittlungsorganisation stehen, Abhilfe und Gesundung zu bringen. Aber ein großer Teil dieser Probleme wird das Arbeitsfeld einer erfahrenen und energischen Organisation der Arbeitsvermittlung sein. Der Mitwirkung der militärischen Stellen, die einerseits an sich eine straffe und weitverzweigte Organisation darstellen, andrerseits über die frei werdenden Arbeitskräfte unmittelbar verfügen, wird bei dieser Aufgabe eine wichtige Rolle zufallen, bei deren Lösung der von diesen Stellen ausgehende Nachdruck nur förderlich sein kann.

Das Industriepersonal in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Von **H. Fehlinger.**

Durch die Industriezählungen, die in den Vereinigten Staaten nun alle fünf Jahre stattfinden, wird viel wertvolles Material zur Kenntnis der amerikanischen Volkswirtschaft beschafft. Ein arger Mangel besteht jedoch darin, daß die Erhebungsmethoden in manchen Punkten von Zählung zu Zählung wechseln, wodurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gestört wird. Gewisse Arten von Betrieben, wie jene der Erziehungs-, Wohltätigkeits- und Strafanstalten, waren schon längst von den Industriezählungen ausgeschlossen; in den Jahren 1904 und 1909 wurden auch die Betriebe des Handwerks und der Nachbarschaftsindustrie übergangen, die nur auf Bestellung der Verbraucher selbst oder ausschließlich für den Lokalbedarf produzieren. Die Ergebnisse der Zählung von 1899, welche diese Betriebe noch umfaßte, wurden entsprechend revidiert, so daß, was den Umfang der Erhebungen betrifft, die Zahlen pro 1899, 1904 und 1909 vergleichbar sind. Bei Feststellung des Personalstandes wurde jedoch auch bei den letzten drei Zählungen nicht nach gleichen Grundsätzen vorgegangen. Die Einteilung nach der Stellung im Betriebe war, abgesehen von einer kleinen Änderung im Jahre 1909, jedesmal dieselbe; es wurden unterschieden: 1. Betriebsinhaber und Firmenmitglieder; 2. Leitende Beamte von Aktiengesellschaften; 3. Direktoren, Werkführer, Kontoristen und andere mit Gehalt angestellte Beamte; 4. Lohnarbeiter. Die Direktoren und Werkführer bildeten 1909 eine besondere Gruppe. Die Zahl der mit Gehalt angestellten Beamten war 1909 nach dem Stand vom 15. Dezember oder dem „nächsten repräsentativen Tag“ anzugeben; 1904 war nicht gesagt gewesen, auf welchen Zeitpunkt sich die Angabe der Zahl der Angestellten zu beziehen habe und 1899 war die Mindest- sowie die Höchstzahl der im Laufe des Jahres beschäftigt gewesenen Angestellten zu verzeichnen; in den folgenden Vergleichstabellen ist für 1899

immer die Höchstzahl eingestellt. Die hier erwähnten Abweichungen bei Feststellung der Zahl der mit Gehalt angestellten Beamten beeinträchtigen die Vergleichbarkeit nur ganz wenig, weil erfahrungsgemäß die Schwankungen im Stande dieser Beamten, die während eines Jahres vorkommen, sehr gering sind. Die Zahl der Lohnarbeiter war in allen drei Jahren für jeden Monat anzugeben; 1899 und 1904 waren überdies in jedem Monat die 16jährigen und älteren von den weniger als 16jährigen Personen zu unterscheiden und bei den ersteren war auch das Geschlecht anzugeben. Aber nur in den wenigsten gewerblichen Betrieben werden so genaue Aufschreibungen geführt, daß der monatliche Stand der Lohnarbeiter nach Geschlecht und Alter gesondert daraus mit Sicherheit zu entnehmen ist, und man hatte sich vielfach mit schätzungsweisen Angaben zu begnügen. Deshalb wurde 1909 nur verlangt, den gesamten Arbeiterstand am 15. jedes Monats und die Gliederung der Arbeiterschaft nach Geschlecht und Alter am 15. Dezember oder dem nächsten repräsentativen Tag anzugeben. Der 15. Dezember wurde gewählt, weil um diese Zeit der Geschäftsgang in den meisten Gewerbearten ungefähr normal ist. (Die Baugewerbe, die zu den „Nachbarschaftsindustrien“ gehören, waren von der Zählung ausgeschlossen.) Aus dem monatlichen Stande der Lohnarbeiter wurde der Durchschnitt für das jeweilige Zählungsjahr berechnet. Im Jahre 1909 wurde die Gliederung der durchschnittlichen Zahl der Lohnarbeiter nach Geschlecht und Alter auf Grundlage des zahlenmäßigen Verhältnisses der einzelnen Gruppen am 15. Dezember berechnet. Zu ganz genauen Ergebnissen führte diese Methode gewiß nicht, aber es gab keine andere Möglichkeit, um eine Basis zu Vergleichen mit 1904 und 1899 zu gewinnen.

Die Gesamtzahl der industriell beschäftigten Personen betrug im Jahre 1909 7,678.578, wovon 6,162.362 dem männlichen und 1,516.315 dem weiblichen Geschlecht angehörten. Von der Gesamtzahl waren: Betriebsinhaber und Firmenmitglieder 273.265 oder 3·6 % (davon 263.673 männliche und 9592 weibliche Personen); leitende Beamte von Aktiengesellschaften 80.735 oder 1·1 % (78.937 männliche und 1798 weibliche Personen); Direktoren und Werkführer 133.173 oder 1·7 % (130.304 männliche und 2869 weibliche Personen); untergeordnete Angestellte 576.359 oder 7·5 % (437.056 männliche und 139.303 weibliche Personen); Lohnarbeiter — im Jahresdurchschnitt — 6,615.046 oder 86·1 % (5,252.293 männliche und 1,362.753 weibliche Personen). Von den im Jahresdurchschnitt beschäftigten Lohnarbeitern waren schätzungsweise

5,163.164 mindestens 16jährige männliche Personen, 1,290.389 gleichaltrige weibliche Personen, 89.129 Knaben und 72,364 Mädchen unter 16 Jahren. Die lohnarbeitenden Kinder bildeten 2·1% des ganzen Personals. Vorarbeiter, die selbst den größten Teil der Zeit manuelle Arbeit zu verrichten haben, sind den Lohnarbeitern zugezählt.

Von den 273.265 Inhabern und Firmenmitgliedern waren 140.605 Alleinbesitzer von Betrieben und 132.660 Teilhaber von insgesamt 54.265 Betrieben, die sich im Besitz mehrerer persönlicher Inhaber befanden. Von den restlichen Betrieben gehörten 69.501 Aktiengesellschaften und 4120 Genossenschaften usw. Die Gesamtzahl der gezählten industriellen Betriebe war 268.491.

Von allen 6,615.046 im Jahresdurchschnitt 1909 beschäftigten Lohnarbeitern trafen auf die Betriebe von

Aktiengesellschaften	5,002.393	oder	75·6%
einzelnen persönlichen Inhabern	804.883	„	12·2 „
Gesellschaftsfirmen	794.836	„	12·0 „
Genossenschaften usw.	12.934	„	0·2 „

Hieraus erhellt deutlich, daß in der Industrie der Vereinigten Staaten die Aktiengesellschaft die wirtschaftlich weitaus wichtigste Betriebsform ist. Wie sehr die Aktiengesellschaften an Bedeutung gewinnen, erhellt daraus, daß ihre durchschnittliche Arbeiterzahl von 1904 bis 1909 um 1,139.695 stieg, während in Betrieben einzelner persönlicher Inhaber 1909 nur um 48.960 Arbeiter mehr beschäftigt waren als 1904. Der durchschnittliche Arbeiterstand der Gesellschaftsfirmen ging in derselben Zeit um 46.406 zurück.

Unter der Gesamtzahl der Angestellten und Lohnarbeiter repräsentieren die ersteren einen ständig zunehmenden Prozentsatz, was nachstehende Zahlen veranschaulichen:

	Angestellte	Lohnarbeiter (Durchschnitt)	Zusammen
	Absolute Zahl		
1909	790.267	6,615.046	7,405.313
1904	519.556	5,468.383	5,987.939
1899	364.120	4,712.763	5,076.883
	In Prozenten		
1909	10·7	89·3	100
1904	8·7	91·3	100
1899	7·2	92·8	100

	Prozentuale Zunahme		
1899—1909	117·0	40·4	45·9
1904—1909	52·1	21·0	23·7
1899—1904	42·7	16·0	17·9

Die rasche Zunahme der Angestellten ist zum Teil auf die bedeutende Ausbreitung der Aktiengesellschaften zurückzuführen, in deren Betrieben die Klasse der persönlichen Inhaber fortfällt und auch die gesamte Betriebsleitung angestellten Beamten obliegt. Ferner bedingt die Zunahme der Großbetriebe eine starke Vermehrung der Angestellten, weil in diesen Betrieben ein mehr kompliziertes System der Buchführung und der Überwachung der Geschäftsgebarung üblich ist, als in kleinen Betrieben. Dazu kommt noch die zunehmende Neigung der Fabrikanten, ihre Waren mit Umgehung des Zwischenhandels unmittelbar an die Konsumenten oder doch an die Kleinhändler abzusetzen, wodurch ebenfalls eine Vermehrung des mit Gehalt angestellten Personals erforderlich gemacht wird.*)

In den einzelnen Industrien ist das zahlenmäßige Verhältnis von Inhabern, Angestellten und Lohnarbeitern sehr verschieden, doch ist es schwer, diese Unterschiede in gedrängter Darstellung anschaulich zu machen, weil in dem amtlichen Zählungsberichte in der Regel von einer Zusammenfassung der verwandten Gewerbe zu Gruppen abgesehen wurde und bloß Zahlen für jede einzelne der 264 Gewerbearten angegeben werden.

Von jenen 86 Gewerbearten, die 1909 je über 10.000 Lohnarbeiter beschäftigten („leading industries“ des amtlichen Berichts) waren durch eine relativ besonders große Zahl von Betriebsinhabern und Firmenmitgliedern ausgezeichnet die Erzeugung von Mineralwässern (wo die Inhaber 26 % des Personals bildeten), die Molkereien (25·5 %), die Mühlenbetriebe (22·1 %), die Bäckereien (18·7 %) sowie die Kürschnerei (10·6 %). In keiner anderen von diesen 86 Gewerbearten bildeten die Inhaber über ein Zehntel des Gesamtpersonals. In allen Gewerbearten mit relativ vielen Betriebsinhabern sind die Kleinbetriebe stark vertreten.

Die mit Gehalt angestellten Personen waren verhältnismäßig am zahlreichsten in der Erzeugung von Heilmitteln (37·5 % des Gesamtpersonals), der Erzeugung von Farben (32·9 %), der Seifenfabrikation (27·6 %), der graphischen Industrie (25·7 %) und in der Erzeugung von Leucht- und Heizgas (25·5 %). In jeden anderen wichtigen Gewerbeart bildeten sie weniger als ein Viertel des Personals. In den meisten der

*) Thirteenth Census of the United States, taken in the year 1910, Vol. 8, Manufactures, 1909, Seite 240, Washington 1913.

eben erwähnten Gewerbearten werden sehr viele Angestellte in den Vertriebsabteilungen der Betriebe beschäftigt, die aus verschiedenen Gründen bei Vornahme der Zählung nicht von den produktiven Abteilungen getrennt werden konnten. In der graphischen Industrie erklärt sich der hohe Prozentsatz der Angestellten aus der Einbeziehung der mit den Druckereien verbundenen Verlagsgeschäfte.

Die Lohnarbeiter repräsentierten in 4 von den 86 wichtigsten Gewerbearten 95 % oder einen größeren Teil des Gesamtpersonals, nämlich in der Baumwollwarenfabrikation, der Wollwarenfabrikation, der Teppichfabrikation und der Glaswarenfabrikation. In diesen vier und in den meisten anderen Gewerbearten mit sehr starker Vertretung der Lohnarbeiter herrschen mittelgroße Betriebe vor und der direkte Warenabsatz ist in diesen Wirtschaftszweigen unbedeutend. Über 90 % bis nicht ganz 95 % des Personals bildeten die Lohnarbeiter in 26 der wichtigsten Gewerbearten.

Die staatenweise Betrachtung des relativen numerischen Verhältnisses der verschiedenen Personalkategorien ergibt, daß in den führenden Industriestaaten die Inhaber und Firmenmitglieder schwächer vertreten sind als in den industriell wenig entwickelten Staaten. In der Gruppe der Neuenglandstaaten bildeten die Inhaber und Firmenmitglieder bloß 2 % des Personals, in den nordöstlichen Zentralstaaten (Ohio, Indiana, Illinois, Michigan und Wisconsin) bildeten sie 3·2 %, in den mittelatlantischen Staaten (New York, New Jersey, Pennsylvanien) 3·3 %, während sie in den nordwestlichen Zentralstaaten mit 6·8 % am zahlreichsten repräsentiert waren; diese Gruppe umfaßt die Prärienstaaten von der canadischen Grenze bis Kansas und Missouri, wo die Landwirtschaft die bei weitem wichtigste Erwerbsquelle der Bevölkerung ist.

Die mit Gehalt angestellten Personen sind am schwächsten vertreten in den südatlantischen Staaten (7 %) und in den Neuenglandstaaten (7·2 %), was die Folge davon ist, daß in beiden Gebieten die Textilindustrie vorherrscht, die durch relativ geringe Angestelltenzahl ausgezeichnet ist. Am zahlreichsten vertre en sind die Angestellten in den nordwestlichen Zentralstaaten (13·7 %) und in den nordöstlichen Zentralstaaten (12·1 %), also in Gebieten von recht verschiedener wirtschaftlicher Entwicklung.

Der Anteil der Lohnarbeiter am Gesamtpersonal bewegt sich zwischen 80·8 % in den nordwestlichen Zentralstaaten und 90·9 % in den Neuenglandstaaten; am schwächsten vertreten sind die Lohnarbeiter in Nord-

und Süd-Dakota (67·2 und 68·9 %), also noch fast rein ländlichen Gebieten. Im Süden weisen die Textilstaaten Nord- und Süd-Karolina 91·0 und 93·6 % Lohnarbeiter auf.

Die Angestellten bildeten 1909 in jedem Staat einen höheren Prozentsatz des Gesamtpersonals als 1899. In der großen Mehrheit der Staaten nahmen in den zehn Jahren die Angestellten im Verhältnis mehr als doppelt so rasch zu wie die Lohnarbeiter.

Vom Industriepersonal überhaupt waren im Jahre 1909, wie bereits bemerkt, 6,162.263 Personen männlichen und 1,516.315 Personen weiblichen Geschlechts; die ersteren bildeten 80·3 % und die letzteren 19·7 % der Gesamtzahl. Der Anteil der weiblichen Personen an der industriellen Tätigkeit ist relativ gering. In der Klasse der Betriebsinhaber waren die weiblichen Personen (9592) mit 3·5 % vertreten, in der Klasse der leitenden Beamten bildeten die 4667 weiblichen Personen sogar bloß 2·2 %. Von den untergeordneten Angestellten dagegen (Kontoristen usw.) waren 437.056 oder 75·8 % männlichen und 139.303 oder 24·2 % weiblichen Geschlechts. Unter der Durchschnittszahl der Lohnarbeiter waren 1,362.753 weibliche Personen (20·6 %). Am stärksten vertreten waren die weiblichen Personen unter den weniger als 16jährigen Lohnarbeitern, denn von diesen waren 89.129 oder 55·2 % Knaben und 72.364 oder 44·8 % Mädchen. Der relativ geringe Umfang der industriellen Frauenarbeit in den Vereinigten Staaten ist wohl in der Hauptsache darauf zurückzuführen, daß die öffentliche Meinung sehr stark gegen die Verrichtung schwerer Arbeit durch Frauen eingenommen ist. Diese Tendenz ist viel stärker als der Einfluß der auf wirtschaftliche Gleichstellung der Geschlechter gerichteten Bestrebungen der Frauenrechtsbewegung. In den zehn Jahren 1899 bis 1909 vermehrte sich die Zahl der über 16jährigen industriellen Lohnarbeiterinnen absolut zwar um 371.879, aber ihr Anteil an der Gesamtzahl der Lohnarbeiter war sowohl 1899, wie 1904 und 1909 19·5 %. Der Anteil der über 16jährigen männlichen Lohnarbeiter stieg von 77·1 % 1899 auf 77·6 % 1904 und 78·1 % 1909, der Anteil der lohnarbeitenden Kinder ging von 3·4 % 1899 auf 2·9 % 1904 und 2·4 % 1909 zurück. Absolut nahm die durchschnittliche Zahl der als Lohnarbeiter in der Industrie tätigen Kinder in den zehn Jahren um 217 ab. In dieser Zeit wurden die Kinderschutzgesetze der einzelnen Staaten der Union erheblich verschärft, was sicher die Hauptursache des Rückgangs der Kinderarbeit war. Die Gewerkschaften und Kinderschutzvereine entfalteten eine sehr lebhafte Tätigkeit zur Beschränkung der Kinderarbeit, namentlich zur

Hinaufsetzung der Altersgrenze für industrielle Beschäftigung und Verkürzung der Arbeitszeit der Kinder und Jugendlichen. Die hierauf gerichtete Propaganda wird fortgesetzt.

Während im Fall der Lohnarbeit ein Steigen des Anteils der über 16jährigen männlichen Personen feststeht, geht unter den Angestellten der Prozentsatz der männlichen Personen anscheinend zurück; Vergleichszahlen für 1899 liegen wohl nicht vor, aber von 1904 bis 1909 sank der Prozentsatz der männlichen Angestellten von 83 auf 80 und jener der weiblichen Angestellten stieg entsprechend von 17 auf 20. Das entspricht ganz dem Zuge der öffentlichen Meinung, welche die Erwerbtätigkeit der weiblichen Personen in der Lohnarbeit beschränken, ihnen aber auf anderen Gebieten wieder eine erweiterte Erwerbsmöglichkeit schaffen will.

In den einzelnen Gewerbearten weicht der Anteil der Frauen- und Kinderarbeit von allgemeinen Durchschnitt mehr oder weniger ab. Unter den 86 wichtigsten Gewerbearten waren zwölf, in welche am 15. Dezember 1909 mindestens die Hälfte der Lohnarbeiter über 16jährige weibliche Personen waren. Der Umfang der Lohnarbeit der Frauen in diesen zwölf Gewerbearten und die seit 1899 eingetretenen Änderungen werden in der folgenden Tabelle dargestellt.

Gewerbearten	Zahl der Lohnarbeiterinnen (1909)		Prozentuale Zu- oder Abnahme seit 1899
	überhaupt	% aller Arbeiter	
Korsetterzeugung	15.234	83·9	+ 38·0
Kunstblumenerzeugung und Federnschmückerei	9.017	83·7	+ 100·1
Putzmacherei	31.290	77·2	+ 115·7
Erzeugung von Ausstattungswaren für Männer	31.926	76·1	+ 15·6
Wirkerei und Strickerei	88.183	64·5	+ 54·9
Frauenkleidermacherei	103.063	63·3	+ 71·1
Erzeugung von Schachteln	25.961	60·0	+ 30·4
Zuckerbäckerei	30.453	58·1	+ 79·8
Seidenindustrie	58.441	57·1	+ 62·5
Männerkleidermacherei	142.781	55·5	+ 34·0
Erzeugung von Lederhandschuhen	6.697	54·9	— 35·7
Erzeugung von Heilmitteln	12.672	51·3	+ 15·5

Nur in drei von diesen zwölf Gewerbearten, nämlich in der Kunstblumenerzeugung usw., der Zuckerbäckerei und der Seidenindustrie, nahm

von 1899 bis 1909 die Frauenarbeit prozentual mehr zu als die Männerarbeit.

Überhaupt am größten war Mitte Dezember 1909 die Zahl der lohnarbeitenden Frauen in der Erzeugung von Baumwollwaren, wo sie 150.057 oder 38·7 % des gesamten Lohnarbeitspersonals betrug; seit 1899 haben in dieser Gewerbeart die lohnarbeitenden Frauen nur um 15·6 % zugenommen, die Arbeiter (im Alter von mindestens 16 Jahren) aber um 42·2 %. Absolut sehr zahlreich sind die über 16jährigen Lohnarbeiterinnen außer in den bereits genannten noch in den folgenden Gewerbearten: Tabakverarbeitung (84.193 oder 46·5 % aller Lohnarbeiter), Konservenerzeugung (77.593 oder 49·8 %), Woll- und Filzwarenerzeugung (72.409 oder 41·3 %), Schuhmacherei (70.457 oder 33·3 %), graphische Gewerbe (60.973 oder 22·4 %).

Die weniger als 16 Jahre alten Personen bildeten nur in neun Gewerbearten mehr als 5 % des Lohnarbeiterstandes vom 15. Dezember 1909 (oder dem nächsten repräsentativen Tag). Der absolute und relative Umfang der Kinderarbeit gestaltete sich in diesen Gewerbearten wie folgt:

Gewerbearten	Lohnarbeitende Kinder (1909)		Prozentuale Zu- oder Abnahme seit 1899
	überhaupt	% aller Arbeiter	
Baumwollwarenerzeugung	40.221	10·4	— 2·4
Wirkerei und Strickerei	11.111	8·2	+ 21·2
Seidenindustrie	8.143	7·9	+ 22·8
Erzeugung von Schachteln	3.080	7·1	+ 63·5
Konservenerzeugung	11.035	7·1	— 10·3
Seilerei usw.	1.839	6·8	— 22·6
Zuckerbäckerei	3.132	6·0	+ 58·6
Woll- und Filzwarenerzeugung	9.942	5·6	+ 0·7
Glasindustrie	4.407	5·1	— 50·0

Auch in den Gewerben, wo die Kinderarbeit von 1899 bis 1909 zunahm, war diese Zunahme meist relativ geringer als die Zunahme der Arbeiterzahl überhaupt.

Außer in der Baumwollwarenerzeugung, Wirkerei und Strickerei, Konservenerzeugung, Woll- und Filzwarenerzeugung und der Seidenindustrie betrug die Zahl der lohnarbeitenden Kinder am 15. Dezember 1909 noch in folgenden fünf Gewerbearten über 5000: Schuhmacherei (8639 oder 4·1 % aller Arbeiter); Nutzholzindustrie (7155 oder 0·8 %); graphische

Gewerbe (6666 oder 2·4 %); Tabakverarbeitung (6426 oder 3·6 %); Erzeugung von Männerkleidern (5208 oder 2 %).

In den Gewerbearten, wo die Arbeit schwere körperliche Anstrengung erfordert, sind fast ausschließlich über 16jährige männliche Personen beschäftigt; diese bildeten 1909 von der Gesamtzahl des Lohnarbeitspersonals im Lokomotivbau sowie in den Kupferschmelz- und Raffinieranstalten 99·9 %, im Hochofenbetrieb, in den Eisenbahnwerkstätten und in der Erzeugung von Leucht- und Heizgas 99·8 %; ferner noch über 99 % in der Erzeugung von Koks, von Zement und von Kalk, in der Steinbearbeitung, im Eisenbahnwagenbau (außerhalb der eigenen Betriebe der Eisenbahngesellschaften), in der Erzeugung von Baumwollsamenöl und -Kuchen, in Straßenbahnwerkstätten, in Stahl- und Walzwerken, in der Kunsteiserzeugung sowie in der Kunstdüngererzeugung. Sehr lang ist die Liste der Gewerbearten, in welchen die über 16jährigen männlichen Personen mindestens 95 % aller Lohnarbeiter bilden.

Manche Industrien der Vereinigten Staaten sind vorwiegend innerhalb verhältnismäßig beschränkter Gebiete konzentriert, wo sich ihnen wegen der Nähe der Rohmaterialien, der günstigen Verkehrsgelegenheiten, der Nähe der Märkte usw. besonders zusagende Bedingungen bieten und dementsprechend ist auch die Masse von Arbeiter in diesen relativ kleinen Gebieten angehäuft, was wieder auf die Produktionsbedingungen zurückwirkt, vor allem deshalb, weil die Ansammlung eines großen Teils der Arbeiter innerhalb enger Grenzen deren gewerkschaftliche Organisation begünstigt, mit der sie einen nennenswerten Einfluß auf die Arbeitsbedingungen gewinnen können, von deren Gestaltung die Höhe der Produktionskosten in einem gewissen Maße abhängt.

Am stärksten ausgebildet ist die lokale Konzentration in den nachstehenden wichtigsten Gewerbearten, in welchen 1909 über ein Drittel aller Lohnarbeiter in einem einzigen Staat beschäftigt war. (Es sind nur Gewerbe mit mindestens je 25.000 Arbeitern einbezogen).

Gewerbeart	Durchschnittliche Arbeiterzahl	Führender Staat	In diesem Staat beschäft. Arbeiter	
			überhaupt	%
Erzeugung von:				
Frauenkleidern	153.743	New York	98.104	63·8
Putzwaren	39.201	New York	21.078	53·8
Stahl- und Walzwaren	240.076	Pennsylvanien	126.911	52·9

Gewerbeart	Durchschnittliche Arbeiterzahl	Führender Staat	In diesem Staat beschäft. Arbeiter	
			überhaupt	%
Erzeugung von:				
Koks	29.273	Pennsylvanien	15.331	52·4
Männerausstattungsartikeln	38.482	New York	18.186	47·3
Terpentin und Harz	39.511	Florida	18.143	45·9
Gelbmetallwaren	40.618	Connecticut	16.817	41·4
Schuhen	198.297	Massachusetts	83.063	41·9
Gummiwaren (ohne nähere Bez.)	26.521	Ohio	10.382	39·1
Männerkleidern	239.696	New York	91.363	38·1
Ackerbaugeräten	50.551	Illinois	19.240	38·1
Roheisen	38.429	Pennsylvanien	14.521	37·8
Seide und Seidenwaren	99.037	Pennsylvanien	36.469	36·8
Teppichen und Decken	33.307	New York	11.898	35·7
Glas	68.911	Pennsylvanien	23.710	34·4
Automobilen	75.721	Michigan	25.444	33·6

Unter den 53 Gewerbearten, die im Jahresdurchschnitt 1909 mindestens je 25.000 Arbeiter beschäftigten, befanden sich 31 Gewerbearten, in denen über die Hälfte der Arbeiter in je drei Staaten konzentriert waren. Zumeist grenzen die betreffenden Staaten, oder mindestens zwei davon, aneinander. Diese 31 Gewerbearten sind die Erzeugung von Ackerbaugeräten, Automobilen, Schuhen, Schachteln, Gelbmetallwaren, Teppichen und Decken, Eisenbahnwagen, Männerkleidern, Frauenkleidern, Koks, Zuckerbäckerwaren, Seilen usw., Baumwollwaren, Messerschmiedwaren, die Textilwarenfärberei und Appretur, die Erzeugung von elektrischen Maschinen und Apparaten, Männerausstattungsartikeln, Glas, Filzhüten, Wirkwaren, Roheisen, Stahl- und Walzwerksprodukten, Juwelierwaren, Leder, Putzwaren, Klavieren und Orgeln, Keramwaren, Gummiwaren (ohne nähere Bezeichnung), Seide und Seidenwaren, Terpentin und Harz, Woll- und Filzwaren.

Ohne eine weitere Analyse zu versuchen, darf man wohl behaupten, daß die meisten der volkswirtschaftlich wichtigen Gewerbearten hauptsächlich innerhalb verhältnismäßig kleiner geographischer Gebiete konzentriert sind. Aus dem vorliegenden Material der Industriezählungen von 1909, 1904 und 1899 ist durchaus nicht bei allen stark konzentrierten Gewerben eine ausgesprochene Neigung zu fortschreitender Konzentration zu entnehmen. Bei einem beträchtlichen Teil dieser Industrien scheint vielmehr eine langsame Dezentralisation stattzufinden. Die Ursachen davon

herauszufinden, würde eingehender Spezialuntersuchungen bedürfen, die nicht in den Rahmen dieser Arbeit fallen.

Die Verteilung der Industrie und der Industriearbeiterschaft auf Stadt und Land hat sich seit 1899 nur wenig geändert. Im allgemeinen findet eine langsame Konzentration der Industrie in Städten statt. Von der Gesamtzahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Lohnarbeiter befanden sich:

	1899 überhaupt	%	1909 überhaupt	%
In Städten mit 10.000 oder mehr Einwohnern	3,044.439	64·6	4,316.642	65·3
In kleineren Orten	1,668.324	35·4	2,298.404	34·7

In Städten mit über 100.000 Einwohnern befanden sich 1899 1,752.245 oder 37·2 % der Lohnarbeiter und 1909 2,511.922 oder 38 %, auf die Städte mit 25.000 bis 100.000 Einwohnern trafen 1899 16·3 % und 1909 17 % der industriellen Lohnarbeiter, auf die Städte mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern 1899 11·1 % und 1909 10·3 %. In diesen Städten mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern geht also wie in den noch kleineren Orten und den ländlichen Bezirken der Umfang der Industrie verhältnismäßig zurück; nur ganz ausnahmsweise ist der Rückgang auch absolut.

Von der Gesamtbevölkerung waren industrielle Lohnarbeiter (nach dem Durchschnittsstand von 1909 gerechnet): In den Vereinigten Staaten überhaupt 7·2 %, in Städten mit über 100.000 Einwohnern 12·4 %, in Städten mit 25.000 bis 100.000 Einwohnern 13·7 %, in Städten mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern 12·3 % und in kleineren Orten 4 %. Zu beachten ist, daß vielfach, namentlich im Fall von Großstädten, ein bedeutender Teil der industriellen Anlagen außerhalb der politischen Stadtgrenzen in den Vororten gelegen sind, die in wirtschaftlicher Hinsicht mit der betreffenden Stadt eine Einheit bilden. Das gilt besonders von Boston, Pittsburg wie auch von anderen Städten mit industriereichen aber nicht eingemeindeten Vororten. Andrerseits umfassen manche Großstädte, wie etwa New York, weite Strecken ländlichen Gebiets, wo die Industrie bisher erst ganz schwach vertreten ist.

Von den einzelnen Staaten nimmt in Bezug auf die absolute Zahl der Lohnarbeiter New York den ersten Rang ein, denn in dieser Stadt waren im Jahresdurchschnitt 1909 554.002 Lohnarbeiter beschäftigt.**)

**) Es ist gewiß von Interesse, zu bemerken, daß den gewerkschaftlichen Organisationen in der Stadt New York im September 1909 243.157 und 1913 491.793 Mitglieder angehörten.

Dann folgen Chicago mit 293.977, Philadelphia mit 251.884, St. Louis mit 87.371, Cleveland mit 84.728, Detroit mit 81.011, Baltimore mit 71.444, Boston mit 69.637, Pittsburg mit 67.474 und Cincinnati mit 60.192; in jeder andern Stadt waren weniger als 60.000 Lohnarbeiter beschäftigt.

Die starke lokale Konzentration der amerikanischen Industrie geht aus der Tatsache hervor, daß mehr als die Hälfte aller Lohnarbeiter (1909 51·1 %) in fünf Staaten im Nordosten der Union beschäftigt sind. Von diesen Staaten bilden vier: Massachusetts, New York, Pennsylvanien und Ohio ein zusammenhängendes Gebiet, von dem der fünfte — Illinois — durch einen anderen Staat (Indiana) getrennt ist. Wie viele Lohnarbeiter im Jahresdurchschnitt 1909 in diesen führenden Industriestaaten beschäftigt waren, und wie sich ihr Anteil an der gesamten Lohnarbeiterschaft 1909 sowie 1899 gestaltete, zeigt die folgende Tabelle.

Staaten	Durchschn. Zahl der Lohnarbeiter	Prozent aller Lohnarbeiter	
	1909	1909	1899
New York	1,003.981	15·2	15·4
Pennsylvanien	877.543	13·3	14·1
Massachusetts	584.559	8·8	9·3
Illinois	465.764	7·0	7·1
Ohio	446.934	6·8	6·5
Zusammen	3,378.781	51·1	52·4

Im ganzen Gebiet der Vereinigten Staaten nahm die Industriearbeiterschaft von 1899 bis 1909 um 40·4 % zu; in den ersten vier der oben genannten Staaten machte die Zunahme jedoch bloß 32·2 bis 39·9 % aus und nur in Ohio wurde der Durchschnitt für das ganze Land übertroffen, denn dort vermehrte sich die Arbeiterzahl in den zehn Jahren um 45·1 %. Relativ besonders groß war die Zunahme der Industriearbeiterschaft in den Weststaaten; sie betrug von 1899 bis 1909 in der Gruppe der südwestlichen Zentralstaaten 80·4 %, in den Staaten am Stillen Ozean 73 % und in den Felsengebirgsstaaten 69·5 %. Von den einzelnen Staaten weist der südwestliche Zentralstaat Oklahoma eine Zunahme um 452 % auf; dann folgen Idaho mit 429·6 %, Nevada mit 347·8 %, Washington mit 119·3 %, Utah mit 117·7 %, Arizona mit 106 % und Nord-Dakota mit 105·4 %. Trotz der raschen Vermehrung der Industriearbeiterschaft in diesen Staaten weisen sie noch immer einen überwiegend ländlichen Charakter auf.

In den drei Gruppen der südwestlichen Zentralstaaten, Felsengebirgs-

staaten und Staaten am Stillen Ozean bilden die über 16jährigen männlichen Personen über neun Zehntel der Industriearbeiter (93·6%, 94·3% und 90·4%); hier kommt Frauen- und Kinderarbeit am wenigsten vor, was wohl zu einem guten Teil auf den erheblichen „Frauenunterschuß“ in diesen Gebieten zurückzuführen ist. In einem Teil der Weststaaten ist man überdies bestrebt, in Bezug auf Arbeiterschutzgesetzgebung den alten Industriestaaten der Union nicht nachzustehen, doch mangelt es, so viel der Verfasser weiß, in den meisten Staaten im fernen Westen an strenger Durchführung dieser Gesetzgebung.

Die Frauenarbeit ist in den beiden nordöstlichsten Staatengruppen absolut und relativ am meisten ausgebildet; denn im Jahre 1909 trafen von allen 1,290.389 im Durchschnitt beschäftigten über 16jährigen weiblichen Personen auf die drei mittelatlantischen Staaten New York, New Jersey und Pennsylvanien 544.316 (42·2%) und auf die sechs Neu-Englandstaaten 307.076 (23·8%); in der erstgenannten Staatengruppe bildeten die über 16jährigen weiblichen Personen 24·7% und in der letzteren 27·9% aller Lohnarbeiter. Absolut am kleinsten ist die Zahl dieser Arbeiterinnen in den Felsengebirgsstaaten (3834), relativ am geringsten ist sie in den südwestlichen Zentralstaaten, wo die im Jahresdurchschnitt beschäftigten 9724 Arbeiterinnen bloß 4·7% des Lohnarbeitspersonals bildeten. Selbst in den südatlantischen Staaten mit zum Teil sehr starker Textilindustrie repräsentierten die Frauen nur 15·6% aller Lohnarbeiter. In dieser Staatengruppe ist dagegen die Kinderarbeit verhältnismäßig am meisten gebräuchlich, denn es waren hier im Jahresdurchschnitt 1909 41.856 unter 16jährige Kinder industriell beschäftigt, die 6·3% aller Lohnarbeiter bilden. Zu vielen Verrichtungen, die in der Textilindustrie der Nordstaaten von erwachsenen Frauen ausgeführt werden, zieht man im Süden Kinder heran, die mit einem geringeren Lohn abgefunden werden können. Die beiden Saaten mit der verhältnismäßig umfangreichsten Kinderarbeit sind Nord- und Süd-Karolina, wo sich die Zahl der industriell beschäftigten Kinder wie folgt stellte:

Jahr	Nord-Karolina		Süd-Karolina	
	Im Jahresdurchschnitt beschäft. Kinder	% aller Lohnarbeiter	Im Jahresdurchschnitt beschäft. Kinder	% aller Lohnarbeiter
1909	13.698	11·3	9405	12·9
1904	11.632	13·6	9769	16·4
1899	10.210	14·1	8480	18·0

Absolut wie relativ die wenigsten unter 16jährigen Kinder waren

1909 in den Felsengebirgsstaaten industriell beschäftigt, nämlich 459 oder 0·6 % der Lohnarbeiterschaft. Zu bemerken ist hiebei, daß in den Felsengebirgsstaaten solche Industrien vorherrschen, in welchen Kinder- und Frauenarbeit nicht gut möglich ist, wie z. B. Hüttenwerke und Eisenbahnwerkstätten.

In städtischen Gebieten (Orten mit über 10.000 Einwohnern) ist die Frauenarbeit im Verhältnis stärker ausgebildet als in ländlichen Gebieten. Hinsichtlich der Kinderarbeit ist das Verhältnis jedoch umgekehrt. Diese Tatsachen veranschaulichen nachstehende auf 1909 bezügliche Zahlen:

	Städt. Gebiete		Ländl. Gebiete	
	Absol. Zahl	%	Absol. Zahl	%
Über 16jähr. männliche Personen	3,200.875	74·2	1,962.289	85·4
„ „ weibliche „	1,016.991	23·6	273.398	11·9
Kinder unter 16 Jahren	98.776	2·3	62.717	2·7

Das stärkere Vorwiegen der Männerarbeit in den ländlichen Gebieten ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sich ein sehr großer Teil der schweren Betriebe, wie Hüttenwerke, Eisen- und Stahlwerke, Betriebe der Steinbearbeitung, Ziegeleien, Betriebe der Nutzholzgewinnung und Verarbeitung usw. in kleinen Orten, teilweise Vororten größerer Städte, befinden. Überdies ist auch das Vorurteil gegen die industrielle Frauenarbeit auf dem Lande weit stärker als in den Städten.

Von den 25 wichtigsten Industriestädten der Union weist die Textilstadt Fall River in Massachuetts (1910 119.295 Einwohner) den verhältnismäßig größten Umfang der Frauenarbeit auf, denn die dort im Jahre 1909 industriell beschäftigten 14.949 über 16jährigen weiblichen Personen bildeten 40·3 % aller Lohnarbeiter. Dann kommt Paterson in New Jersey (wo ebenfalls die Textilindustrie und besonders die Seidenindustrie vorherrscht) mit 12.478 industriell beschäftigten Frauen, die 39 % der Lohnarbeiterschaft repräsentierten. Über ein Drittel der Lohnarbeiter sind noch in Lawrence und Lowell, beides Textilstädte in Massachusetts, über 16jährige weibliche Personen. (Lawrence 37·5 %, Lowell 34 %.) Den fünften Rang nimmt in dieser Hinsicht die Stadt New York ein (1910 4,766.883 Einwohner), wo im Jahresdurchschnitt 1909 183.861 über 16jährige weibliche Personen in der Industrie beschäftigt waren, die 33·2 % aller Lohnarbeiter bildeten, also eine Kleinigkeit weniger wie ein Drittel. Die meisten dieser Lohnarbeiterinnen finden in der Bekleidungsindustrie Erwerb, die in der Stadt New York ihren Hauptsitz hat.

Den geringsten Umfang der industriellen Frauenarbeit weist von den 25 wichtigsten Industriestädten die Stadt Pittsburg auf (533.905 Einwohner), wo die schwere Eisen- und Stahlindustrie besonders stark vertreten ist. In Pittsburg waren im Jahresdurchschnitt 1909 unter 67.474 industriellen Lohnarbeitern nur 7699 über 16jährige weibliche Personen (11·4 %).

Betrachtet man den Umfang der Kinderarbeit in denselben 25 Städten, so ergibt sich, daß relativ die meisten Kinder, nämlich 6 %, in Baltimore (Maryland) beschäftigt waren; dort sind es die Konservenfabrikation und die Bekleidungsindustrie, die zahlreiche weniger als 16jährige Lohnarbeiter verwenden. Über 4 bis nicht ganz 5 % aller Lohnarbeiter bilden die Kinder ferner in den Städten Fall River und Philadelphia, genau 4 % bilden sie in Milwaukee und Worcester. Im Gegensatz dazu repräsentieren die Kinder in Minneapolis bloß 0·2 %, in New York 0·7 % und in San Francisco sowie in Lynn (Massachusetts) je 0·8 % aller Lohnarbeiter.

Von 1899 bis 1909 nahm der relative Umfang der Kinderarbeit in 8 von den 25 wichtigsten Industriestädten zu, nämlich in Baltimore, Boston, Cincinnati, Cleveland, Indianapolis, Lynn, Lawrence und Worcester. Der relative Umfang der Frauenarbeit nahm in 16 Städten zu und in 9 Städten ab; diese sind: Baltimore, Cincinnati, Detroit, Fall River, Lawrence, Lowell, Lynn, Rochester und San Francisco. Nur in vier von den eben genannten Städten entspricht dem relativen Rückgang der Frauenarbeit eine Zunahme der Kinderarbeit.

* *
*

Der Stand der Lohnarbeiter am 15. jedes Monats bewegte sich 1909 zwischen 6,210.063 im Jänner und 7,006.853 im November. Die Mindestzahl entspricht 88·6 % der Höchstzahl. Im allgemeinen war die Zunahme des Arbeiterstandes vom Jänner bis November beständig; nur im Juli war die Zahl etwas geringer als im Juni. Nach Gewerben und geographischen Gebieten betrachtet, sind die jahreszeitlichen Änderungen im Arbeiterstande sehr verschieden. In den Gewerbearten, die im Jahresdurchschnitt 1909 je über 100.000 Arbeiter beschäftigten, gestaltete sich der Höchst- und der Mindeststand des Lohnarbeitspersonals wie folgt:

Gewerbearten	Durchschnittliche Arbeiterzahl	Höchstzahl		Mindestzahl		Mindestzahl in % der Höchstzahl
		Monat	Zahl	Monat	Zahl	
Nutzholzgewinnung	695.019	Nov.	739.160	Jan.	649.239	87·8
Gießerei u. Maschinenfabrikation	531.011	Dez.	597.234	„	482.080	80·7
Baumwollwarenerzeugung . .	378.880	„	383.529	„	374.433	97·6
Eisenbahnwerkstätten	282.174	„	301.538	Mai	268.700	89·1
Graphische Gewerbe	258.434	„	269.884	Juli	251.757	93·3
Stahl- und Walzwerke	240.076	„	283.629	März	215.076	75·8
Männerkleidererzeugung . . .	239.696	„	251.349	Jan.	230.650	91·8
Schuhmacherei	198.297	„	207.452	Mai	190.382	91·8
Woll- und Filzwarenerzeugung .	168.722	Nov.	173.943	Jan.	158.318	91·0
Tabakverarbeitung	166.810	Dez.	176.369	„	161.563	91·6
Frauenkleidermacherei	153.743	Okt.	167.525	Juli	135.034	80·6
Wirkerei und Strickerei . . .	129.275	Nov.	134.540	Jan.	123.308	91·7
Möbelerzeugung	128.452	„	136.615	„	120.524	88·2
Bäckerei	100.216	Okt.	102.770	„	96.639	94·0

In den meisten Gewerben, die nicht ausgesprochene Saisongewerbe sind, steigt die Arbeiterzahl beständig vom Jahresanfang bis zum Jahresschluß, worin das normale Wachstum der Industrie zum Ausdruck kommt. Der meist relativ geringe Rückgang der Arbeiterzahl und des Umfanges der Betriebstätigkeit, der in vielen Gewerbearten gegen Jahresschluß (im November oder Dezember) eintritt, ist in verschiedenen Gewerben auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. In manchen Gewerben erklärt er sich ohne weiters aus dem Eintritt des Winterwetters, das auf die Arbeiten störend einwirkt; in anderen Gewerben ergibt sich nach Fertigstellung der für eine gewisse Jahreszeit bestimmten Waren eine Abnahme der Beschäftigungsintensität und wieder andere Gewerbe — die zu einem großen Teil von Arbeiterkundschaft abhängen — mögen durch die im Winter verringerte Kaufkraft der im Freien beschäftigten Arbeiter ungünstig beeinflußt werden usw. Zum Teil sind die Zahlen auch durch zufällig auftretende Ursachen, wie Arbeitseinstellungen, Finanzkrisen usw. beeinflußt. Die Nachwirkungen der Finanzkrise von 1907 bis 1908 machten sich 1909 noch in einer beträchtlichen Anzahl von Gewerben geltend.

In den ausgesprochenen Saisongewerben sind die Schwankungen im Arbeiterstand viel größer als in den oben behandelten vierzehn wichtigsten Gewerben. Um dies zu veranschaulichen, werden nachstehend die

Höchst- und Mindestzahlen der Arbeiter in jenen vierzehn Gewerben angegeben, in welchen im Jahre 1909 der Bereich der jahreszeitlichen Schwankung des Arbeiterstandes am größten war, die sehr deutlich in der letzten Zahlenreihe zum Ausdruck kommt. Die Gewerbe sind nach der Zahl der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Arbeiter geordnet.

Gewerbearten	Durchschnittliche Arbeiterzahl	Höchstzahl		Mindestzahl		Mindestzahl in % der Höchstzahl
		Monat	Zahl	Monat	Zahl	
Ziegelei	76.528	Juli	104.930	Jan.	38.312	36·5
Glasfabrikation	68.911	Dez.	81.665	Juli	40.222	49·3
Konservenfabrikation	59.968	Sept.	154.800	Jan.	19.998	12·9
Kunstdüngerfabrikation	18.310	März	29.310	Juli	14.264	48·7
Erz. v. Baumwollsamenöl u. Kuchen	17.071	Nov.	29.334	„	5.174	17·6
Kunsteisfabrikation	16.114	Juli	22.872	Jan.	9.847	43·1
Kunststeinfabrikation	9.957	Aug.	12.884	„	4.856	37·7
Strohhutmacherei	8.814	März	11.488	Juli	4.700	40·9
Rübenzuckerfabrikation	7.204	Nov.	16.807	Febr.	2.206	13·1
Rohrzuckerfabrikation	4.127	„	15.761	„	559	3·5
Weinerzeugung	1.911	Okt.	3.726	Juni	1.363	36·6
Essig- und Fruchtweinerzeugung	1.542	„	3.464	März	886	25·6
Wetzsteinfabrikation	1.394	Mai	1.665	Jan.	975	47·7
Reisreinigung usw.	1.239	Okt.	2.017	Juli	436	21·6

Am größten ist der jahreszeitliche Unterschied im Arbeiterstand in der Rohrzuckerindustrie, in welcher in der flauesten Zeit nur 3·5 % der im gleichen Jahr verzeichneten größten Zahl der Lohnarbeiter beschäftigt waren. Erheblich weniger groß ist die Differenz in der Rübenzuckerindustrie. Volkswirtschaftlich wichtiger als diese beiden Gewerbezweige ist die Konservenfabrikation, wo die Mindestzahl der Arbeiter nur etwas mehr wie einem Achtel der Höchstzahl entsprach. Nicht viel geringer ist der Unterschied in der Erzeugung von Baumwollsamenöl und Kuchen. Das sind alles Gewerbe, in welchen der Verderblichkeit des Materials wegen die hauptsächliche Betriebstätigkeit nur einen relativ kurzen Zeitraum umfaßt.

In den einzelnen Staaten fällt, namentlich in den Saisongewerben, der höchste und der niedrigste Arbeiterstand in verschiedene Jahreszeiten. All die bestehende Unterschiede anzuführen, ist im Rahmen dieses Aufsatzes unmöglich; es sollen nur einige Beispiele Platz finden. In der Konserven-

fabrikation fällt in den 28 wichtigsten Staaten die Hochsaison, in welcher die meisten Arbeiter beschäftigt werden, zumeist (in 15 Staaten) in den September, in anderen Staaten aber fällt sie in den Juli, August, Oktober oder Dezember; die stärkste Betriebseinschränkung fiel in verhältnismäßig den meisten Staaten (13) in den Jänner, in anderen Staaten in die Monate Februar bis Mai und August. Diese Schwankungen sind in erster Linie darauf zurückzuführen, daß regional verschiedene Materialien verarbeitet werden. In der Gewerbeart Ziegelei fiel die Hochsaison in den 28 wichtigsten Staaten in die Monate April bis September; in 15 Staaten weist der Juli die Höchstzahl der beschäftigten Arbeiter auf. Die geringste Arbeiterzahl war in 16 Staaten im Jänner beschäftigt, in 11 Staaten im Februar und in einem Staat im März.

* * *

Die Ergebnisse der Industriezählung von 1909 zeigen, daß in den Vereinigten Staaten der weitaus größte Teil der Lohnarbeiter in Großbetrieben beschäftigt sind, die auch in Bezug auf den Wert der erzeugten Waren die kleinen und mittleren Betriebe weit überragen. Dabei ist zu beachten, daß die bei der Zählung übergangenen Betriebe des Handwerks- und der Nachbarschaftsindustrie überwiegend Kleinbetriebe sind. Aber ihre Einbeziehung würde doch an der Tatsache nichts ändern, daß die Mehrheit der Arbeiter auf Betriebe mit je über 100 Arbeitern trifft. Im Jahre 1899, als die Handwerks- und Nachbarschaftsbetriebe zum letztenmal gezählt wurden, gab es insgesamt 304.677 solche Betriebe mit 593.380 Lohnarbeitern (Jahresdurchschnitt), während die übrigen („fabriksmäßigen“) 207.514 Betriebe durchschnittlich 4,712.763 Arbeiter beschäftigten. Vergleichbare Angaben über die Größengliederung der „fabriksmäßigen“ Betriebe in den Jahren 1899, 1904 und 1909 liegen bedauerlicherweise nicht vor; denn selbst 1904, als die Zählung bloß diese Betriebe umfaßte, erfolgte die Einteilung nach einem anderen Grundsatz als 1909, nämlich nach der Höchstzahl der in jedem Betrieb tätigen Arbeiter, während 1909 die Jahresdurchschnittszahl die Einteilungsgrundlage bildete. Es ist deshalb auch nicht möglich, die in der amerikanischen Industrie zweifellos stattfindende Konzentration zum Großbetrieb zahlenmäßig zu veranschaulichen.

Im Jahre 1909 gliederten sich die Betriebe und die beschäftigten Arbeiter nach Betriebsgrößenklassen wie folgt:

	Zahl der Betriebe	Zahl der Lohnarb.	Prozent der Betriebe	Prozent der Lohnarb.
Betriebe ohne Lohnarbeitern . . .	27.712	—	10·3	—
mit 1 bis 5 Lohnarbeiter . . .	136.289	311.704	50·8	4·7
„ 6 „ 20 „ . . .	57.198	640.793	21·3	9·7
„ 21 „ 50 „ . . .	23.544	764.408	8·8	11·6
„ 51 „ 100 „ . . .	10.964	782.298	4·1	11·8
„ 101 „ 250 „ . . .	8116	1,258.639	3·0	19·0
„ 251 „ 500 „ . . .	2905	1,006.457	1·1	15·2
„ 501 „ 1000 „ . . .	1223	837.473	0·5	12·7
„ über 1000 „ . . .	540	1,013.274	0·2	15.3

Die Betriebe mit je über 100 Arbeitern bildeten zwar nur 4·8% oder kaum den zwanzigsten Teil aller Betriebe, aber sie beschäftigten zusammen 62·2% oder nahezu zwei Drittel aller Arbeiter. In den relativ wenigen Betrieben mit je über 500 Arbeitern (0·7% der Betriebe) waren zusammen 28% aller Arbeiter beschäftigt. In volkswirtschaftlicher Beziehung herrscht in der amerikanischen Industrie der Großbetrieb vor, wenn auch noch ein Teil der Gewerbe Ausnahmen von dieser Regel bilden. Unter den 86 wichtigsten Gewerbearten (die im Jahresdurchschnitt über 10.000 Arbeiter beschäftigten), befanden sich bloß sechs, in welchen mehr als die Hälfte der Arbeiter in Kleinbetrieben mit höchstens je 20 Arbeitern tätig war; das sind die Mineralwassererzeugung (mit 86·7% aller Arbeiter in Kleinbetrieben), die Molkerei (68·5%), die Müllerei (65·9%), die Kunsteiserzeugung (64·9%), die Bäckerei (59·9%) und die Kürschnerei (51%).

Dagegen waren in 19 der wichtigsten Gewerbearten mindestens die Hälfte der Arbeiter in Großbetrieben mit mehr wie je 500 Arbeitern tätig. Diese Gewerbearten und der Prozentsatz aller Arbeiter, der in denselben auf die Betriebe mit je über 500 Arbeitern trifft, sind nachstehend verzeichnet:

Gewerbearten	% der Arbeiter in Riesenbetrieben	Gewerbearten	% der Arbeiter in Riesenbetrieben
Lokomotivbau	92·6	Schlächtereien	65·0
Nähmaschinen-Fabrikation . .	87·2	Korsetterzeugung	59·2
Erzeugung von Gummischuhen	81·5	Baumwollwarenerzeugung . .	57·7
Stahl- und Walzwerke . . .	76·7	Drahterzeugung	57·6
Eisenbahnwagenbau (ohne Eisenbahnwerkstätten)	72·8	Eisenbahnwerkstätten . . .	57·4
Uhrmacherei	72·2	Erzeugung von Gummiwaren (o. n. Bez.)	56·3
Teppich- und Deckenfabrikation	70·3	Schiffbau	54·7
Kupferschmelz- und Raffineriewerke	69·3	Erzeugung elektrischer Maschinen usw.	55·0
Erzeugung von Schußwaffen und Munition	67·5	Automobilbau	52·5
		Seilerei	50·8

Unter allen Gewerbearten mit weniger als 10.000 im Jahresdurchschnitt beschäftigten Lohnarbeitern befanden sich nur 14, in welchen mehr als die Hälfte aller Arbeiter in Riesenbetrieben mit je über 500 Arbeitern beschäftigt waren. In diesen minder wichtigen Industrien spielt der Klein- und Mittelbetrieb noch eine relativ größere Rolle als in den 86 wichtigsten Gewerbearten.

Auch in Bezug auf die Größengliederung der Betriebe bestehen regional sehr große Unterschiede, die durch die ungleiche Verteilung der einzelnen Gewerbe über das ganze Land, die Kapitalkraft der Bevölkerung bestimmter Gebiete, die Marktverhältnisse und viele andere Umstände bedingt sind. Die Kleinbetriebe mit höchstens je 20 Arbeitern beschäftigten in der Gruppe der Neu-Englandstaaten zusammen nur 8·3 % der gesamten Lohnarbeiterschaft, in den daran grenzenden nordöstlichen Zentralstaaten 12·7 %, in den mittelatlantischen Staaten 13·2 %, in den südatlantischen Staaten 18 %, in jeder andern Staatengruppe aber über 20 %. Relativ die meisten Arbeiter, nämlich 24·4 %, sind in den Staaten an der Küste des Stillen Ozeans in Betrieben mit höchstens je 20 Arbeitern beschäftigt.

Auf Riesenbetriebe mit über 500 Arbeitern trafen in den Neu-Englandstaaten 42·1 % der Arbeiterschaft, in den nordöstlichen Zentralstaaten 29·1 % in den mittelatlantischen Staaten 28 %, in den nordwestlichen Zentralstaaten 23·5 %, in den Felsengebirgsstaaten 21·8 %, in den südatlantischen Staaten 21·5 %, in den südöstlichen Zentralstaaten 13·5 %, in den südwestlichen Zentralstaaten 13·3 % und in den Staaten am Stillen Ozean 8·9 %. Je weiter man nach Westen kommt, desto geringer wird der Bedarf, und desto mehr sinkt die Betriebsgröße. Eine Ausnahme machen die Felsengebirgsstaaten, wo sich viele Hüttenwerke, Eisenbahnwerkstätten und Betriebe der Nutzholzgewinnung befinden, durch die das starke Vorherrschen des Kleinbetriebs in den übrigen Gewerben verdeckt wird.

Es ist bemerkenswert, daß sich von den 1763 Betrieben mit je über 500 Lohnarbeitern 1054 oder etwa drei Fünftel in den sechs Staaten Pennsylvanien, Massachusetts, New York, Ohio, Illinois und New Jersey befanden. Die relativ meisten Kleinbetriebe weisen hingegen die Präriestaaten Süd-Dakota, Nord-Dakota und Oklahoma sowie der Felsengebirgsstaat Wyoming auf, wo weniger als 5 % der Betriebe über 20 Arbeiter beschäftigten.

Bis zu welchem Grade die Entwicklung zum Großbetriebe und zugleich die Kapitalskonzentration in den Vereinigten Staaten fortschreiten wird, entzieht sich ganz der Beurteilung. Sicher scheint nur zu sein, daß diese wirtschaftliche Tendenz noch lange nicht zum Stillstand kommen wird.

Literaturbericht.

Sieghart, Dr. Rudolf, Zolltrennung und Zolleinheit. **Die Geschichte der österreichisch-ungarischen Zwischenzolllinie, nach den Akten dargestellt. Wien 1915, Manzsche Verlagsbuchhandlung. VII und 413 S.**

Österreichische Wirtschaftsgeschichte wird in den letzten Jahren erfreulicherweise mehr gepflegt als früher und unsere Kenntnisse über die wirtschaftliche Vorgeschichte unserer heutigen Einrichtungen werden durch Einzelarbeiten auf archivalischen Grundlagen erheblich vermehrt. Solch ein wertvoller Beitrag ist das vorliegende Buch von Dr. Sieghart über die alten und neuen zollpolitischen Beziehungen zwischen Österreich und Ungarn. Wie fast in allen festländischen Staaten wurde in der alten Zeit der Verkehr zwischen den einzelnen Ländern unter österreichischer Herrschaft durch Binnenzölle beschränkt, die teils staatsrechtlichen Ursprungs waren, teils fiskalische Zwecke der Länderfinanzen oder der Krone verfolgten und nur in zweiter Linie protektionistischen Charakter hatten. Die Binnenzölle zwischen den Erbländern wurden im Laufe des 18. Jahrhunderts abgeschafft, dagegen blieb die Zwischenzoll-Linie zwischen Österreich und Ungarn bestehen, 1754 wurde sie neu geregelt und die Behörden dafür organisiert. Weitblickende Staatsmänner wie Fürst Kaunitz und Kaiser Josef II. erkannten die Übelstände einer solchen Verkehrsbeschränkung sowie den Wert eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und waren bestrebt, die Aufhebung der Zoll-Linie anzubahnen, der reformfreundliche Kaiser erließ sogar die erforderlichen gesetzgeberischen Maßregeln, die aber nach seinem kurz darauf erfolgten Tade wieder rückgängig gemacht wurden. Der Zustand war dann folgender: in Österreich wurden von diesseitigen Zollämtern ein Eingangszoll (Konsumzoll genannt) auf ungarische Artikel eingehoben, ebenso auch für einige wenige österreichische Ausfuhrartikel ein niedriger Ausfuhrzoll, daneben erhoben die ungarischen Dreißigstämter einen Eingangszoll auf österreichische Importe sowie einen kleinen Ausfuhrzoll auf einige wenige ungarische Ausfuhrartikel. Die Tarife waren, soweit es sich aus den Mitteilungen des Buches entnehmen läßt, so erstellt, daß in der Regel die ungarischen Provenienzen beim Eintritt nach Österreich einen höheren Zoll entrichten mußten, als österreichische Einfuhrartikel nach Ungarn. Die

österreichischen Eingangszölle für ungarische Waren betrugen die Hälfte, beziehungsweise ein Sechstel der Sätze des Auslandtarifes, was nach den amtlichen Schätzungen der Warenwerte durchschnittlich zehn Prozent vom Werte ausmachte, ungarisches Getreide und Vieh nahm aber an dieser gegenüber dem Auslandtarif gewährten Vorzugsbehandlung nicht teil und mußte den vollen Auslandszoll entrichten. Die österreichischen Waren hatten bei ihrem Eintritt nach Ungarn im Durchschnitt nur drei Prozent ihres Wertes zu zahlen. Die Höhe und Klassifikation der einzelnen Tarifpositionen wurden im Laufe der Jahre vielfach revidiert, aber die zum Nachteil Ungarns bestehende Differenz blieb fortbestehen. Der Hauptgrund dieser Mehrbelastung Ungarns lag, wie bei jeder darüber gepflogenen Verhandlung immer wieder angeführt wurde, in der verschiedenen Steuerlast beider Teile; der ungarische Adel, das heißt der ganze Großgrundbesitz, war von jeder Steuer frei und konnte daher unter günstigeren Bedingungen mit dem österreichischen Produzenten konkurrieren. Da es der Krone nicht möglich war, diese Steuerexekution im Wege der landtäglichen Gesetzgebung abzuschaffen, so trachtete man durch Differentialzölle die Produktionsbedingungen auszugleichen, und da nach der Rechtsanschauung der Krone die Einhebung und Festsetzung der Zölle überhaupt nicht zu den gesetzgeberischen Befugnissen des ungarischen Landtages gehörte, so konnte die Krone durch ihr Organ, die allgemeine Hofkammer, auch die ungarischen Eingangszölle niedriger ansetzen, um jenen Zweck auch auf der anderen Seite zu erreichen. Die Entwicklung der beiden Tarife hatte so unzweifelhaft den Charakter einer protektionistischen Einrichtung zu Gunsten der österreichischen Produktion angenommen und erregte daher wegen der Ungleichheit der Behandlung den Widerspruch Ungarns, sowohl der ungarischen Hofkanzlei als der Stände, die entweder die Abschaffung oder wenigstens die Gleichstellung der Tarifsätze verlangten. Die an der Hand der Akten geschilderten Verhandlungen der obersten Hofstellen über diese Fragen geben ein wenig erfreuliches Bild der Schwerfälligkeit, Uneinigkeit und Entschlußlosigkeit der maßgebenden Behörden, die sich in Gutachten, Rechtsausführungen und anderen langwierigen Korrespondenzen überboten, ohne je zu einer wirklichen Reformaktion zu kommen und doch wäre eine solche möglich gewesen, wenn man in Wien dem bis in die Vierzigerjahre von den Ständen und der öffentlichen Meinung Ungarns vertretenen Wunsch nach Aufhebung der Zwischenzoll-Linie nachgegeben hätte. Da diese aber ausblieb und die Übelstände immer fühlbarer wurden, trat in Ungarn ein Umschwung der öffentlichen Meinung ein und man verlangte nunmehr (1844) nicht mehr die Aufhebung der Zwischenzoll-Linie, sondern ihre Umwandlung in eine bewußte ungarische Schutzzollpolitik, um sich gegen die Einfuhr österreichischer Fabrikate zu schützen und eine eigene Industrie zu entwickeln, das war die bekannte Bewegung des sogenannten

Schutzvereines, die Hand in Hand ging mit politischen Bestrebungen nach ungarischer staatlicher Selbständigkeit. Aber das wirkliche Leben war stärker als die irrationellen Zollschranken und auch stärker als die nationale Abschließungspolitik, der Verkehr stieg immer fort, ungarisches Getreide, Vieh und ungarische Schafwolle gingen nach Österreich und österreichische Fabrikate nach Ungarn. In den Jahren von 1831 bis 1847 stieg die Einfuhr aus Ungarn nach Österreich von 40·5 Millionen Gulden auf 53·5 Millionen Gulden und die Ausfuhr Österreichs nach Ungarn von 21 auf 57·5 Millionen Gulden, das Jahr 1846, also gerade unmittelbar nach dem Einsetzen der Absperrungsagitation des Schutzvereines, weist für die österreichische Ausfuhr nach Ungarn sogar die überhaupt je erreichte höchste Ziffer von 61 Millionen Gulden aus. Der Gesamtzwischenverkehr mit Ungarn betrug 1847 rund 40 Prozent des gesamten Außenhandels der Monarchie, heute beträgt er ungefähr 48 Prozent.

Das Buch bringt viele interessante Dokumente aus den Archiven; eine meines Wissens bisher ganz unbekannt gebliebene Korrespondenz des Ministeriums Pillersdorf mit dem neu ernannten selbständigen ungarischen Ministerium des Jahres 1848 über gemeinsame Angelegenheiten und Zollpolitik verdient darunter die besondere Aufmerksamkeit. Die Revolution unterbrach jede weitere Verhandlung und nach deren Niederwerfung ging man in Wien an die Umgestaltung eines großen zentralistischen Österreichs, da war kein Platz mehr für eine Zwischenzoll-Linie, sie wurde glatt aufgehoben (1850), nachdem die Steuerprivilegien der ungarischen Großgrundbesitzer ebenso ohne viele Umstände als erloschen erklärt waren. Die Einführung des Tabakmonopols in Ungarn beschreibt der Verfasser sehr eingehend und versucht den Nachweis, daß diese ursprünglich sehr unpopuläre Einrichtung weniger Widerstand erregte als man erwartet hatte. Die 1867 wiederhergestellte ungarische Verfassung nahm die bestehende Tatsache des einheitlichen Wirtschaftsgebietes in den Ausgleich auf und so haben sich ungarischer Staat und Wirtschaftsgemeinschaft mit Österreich nebeneinander entwickelt. Der Verfasser legt einen großen Nachdruck darauf, daß die ungarische staatliche Entwicklung durch das Zollbündnis mit Österreich in gar keiner Weise gehemmt wurde, während sich die Volkswirtschaft Ungarns gleichzeitig großartig gehoben hat. In eindringlicher Weise werden die Vorteile aufgezählt, welche die ungarische Landwirtschaft aus dem Besitze des gesicherten Marktes Österreichs für ihre Produkte zieht. Die ungarische Industrie ist ebenfalls in dieser Periode außerordentlich erstarkt, sie führt für 650 Millionen Kronen an Österreich aus. Die so oft angerufene Passivität der ungarischen Handelsbilanz gegenüber Österreich ist, wie der Verfasser berichtigend bemerkt, in der Wirklichkeit nicht so groß, als sie die Zwischenverkehrsstatistik erscheinen läßt, da ein großer Teil ungarischer Einfuhr, wie Kolonialwaren, fremde Rohstoffe und auch ausländische

Fabrikate, über Österreich nach Ungarn geht, in den dortigen Einfuhrlisten aber als Import aus Österreich verzeichnet wird, er schätzt diese Post auf 200 Millionen Kronen. Das Entstehen neuer Fabriken in Ungarn sei nur zu begrüßen, in einem großen Wirtschaftsgebiet ist Raum für alle und die Vermehrung der Produktion befördert nur den wechselseitigen Güteraustausch. Dr. Sieghart erhebt sich im Schlußkapitel zu höheren politischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, für ihn ist die Erhaltung eines großen einheitlichen Wirtschaftsgebietes die Voraussetzung nicht bloß für das innere Gedeihen beider Teile, sondern auch für eine wirksame Handelspolitik nach außen und für das politische Ansehen der Monarchie. Diese Auffassung ist um so mehr anzuerkennen, als viele hohe Beamte, die Jahr aus Jahr ein von den kleinen administrativen Kontroversen mit ihren Kollegen des anderen Teiles in Anspruch genommen werden, leicht zu der Auffassung kommen, als ob der gegenwärtige dualistische Zustand eigentlich nur Streitigkeiten und Schwierigkeiten schaffe, sie übersahen aber dabei, daß diese strittigen Fälle, die sie beschäftigen, nur ein ganz kleines Segment des Verkehres zwischen beiden Teilen bilden und daß der größte Teil des geschäftlichen Verkehres sich von selbst und ohne Reibung vollzieht und in diesem, glücklicherweise von den Ministerialinstanzen nicht erreichten freien Verkehr liegt die Kraft und zugleich die Rechtfertigung der wirtschaftlichen Gemeinschaft. Daß sich Dr. Sieghart, der an den letzten Ausgleichsverhandlungen einen maßgebenden Teil nahm, diesen freien Blick bewahrt hat, macht ihm nur Ehre und wenn er am Schluß angesichts des großen Krieges, der die beiden Staaten neuerlich aneinander geschweißt hat, in beredten Worten einen Appell an ihre Einigkeit richtet, so wird ihm jeder Patriot zustimmen. E. Plener.

Dr. Heinrich Oehlkers, Über die Wirksamkeit tarifwidriger Arbeitsverträge. (Flugschriften zur Schaffung sozialen Rechtes, Heft 4.) Stuttgart, Verlag J. Heß, 1914. 50 S. Preis Mark 1·50.

Herr Dr. Oehlkers gibt auf Grund der vorhandenen Literatur über den Tarifvertrag und das Arbeits- bzw. Gewerberecht, in Hinsicht auf den Arbeitsvertrag überhaupt, im ganzen 51 Schriften, ferner auf Grund von Mitteilungen über Tarifverträge und gewerbegerichtlichen oder reichsgerichtlichen Entscheidungen in sechs Zeitschriften eine Übersicht über die Anschauungen, welche in der Wissenschaft und in der Praxis über das im Titel bezeichnete Problem bestehen. Es ist im Grunde nichts neues, was er in der Schrift vorträgt, aber immerhin eine nützliche Zusammenfassung der Beurteilung des Tarifvertragsbruches vom juristischen Standpunkte. Da die Tarifverträge abschließenden Arbeiter und Arbeitgeber, auch wenn sie in Korporationen auftreten, nach heutigem Recht nur für individuellen Vertragsbruch haftbar gemacht werden können, reicht die

gegebene Gesetzgebung in Deutschland und bei uns nicht aus, Abweichungen vom Tarifvertrag privatrechtlich zu verfolgen. In den Niederlanden, in der Schweiz, Frankreich, Belgien, Italien, Australien bestehen Gesetze über den Arbeitsvertrag, durch welche auch Tarifverträge gestützt sind. Die Schwierigkeit dieser Gesetzgebung liegt darin, daß der Arbeitstarifvertrag nur den Inhalt der einzeln zu schließenden Arbeitsverträge vereinbart, wobei im Gegensatz zum kollektiven Arbeitsvertrag nicht die den Tarifvertrag schließenden Arbeiter oder bei einer Kollektivgenossenschaft der Arbeitgeber die zur Zeit in dieser Stellung befindlichen Arbeitgeber gebunden sind, sondern alle individuellen Arbeiter oder Arbeitgeber, welche nach dem Abschluß des Tarifes in die Gruppen des räumlichen Ortes eintreten, welche den Vertrag geschlossen haben. Herr Dr. Oehlkers faßt nun nach der Darstellung der Anschauungen, die bisher über die Rechtsfragen geäußert wurden, mit einer kurzen Wiedergabe der ausländischen Gesetze seine Gesetzesvorschläge in sieben Punkten zusammen. Der wesentliche Inhalt ist der, daß „ein Tarifvertrag die von den Beteiligten innerhalb eines räumlichen Geltungsgebietes abgeschlossenen Arbeitsverträge in der Weise beeinflußt, daß alle Arbeitsverträge kraft zwingenden Rechtes die Tarifnormen enthalten, selbst wenn die Kontrahenten des Arbeitsvertrages abweichende Vereinbarungen getroffen haben". Ausnahmen sollen unter Genehmigung einer paritätischen Tarifbehörde in besonderen Fällen gestattet sein, bei plötzlichem Konjunkturumschwung oder unerwartetem Wiedereinsetzen u. dgl. Eine Abdrängung von den Normen des Tarifvertrages, auf die ein Arbeiter eingegangen ist, hebt den Anspruch auf die Differenz zwischem gezahltem und tariflichem Lohn nicht auf. Beim Abschluß von Arbeitsverträgen von Außenseitern innerhalb der Geltungsgebiete der Tarifverträge soll über deren Ortsüblichkeit richterliches Ermessen entscheiden. Tarifwidriger Inhalt der Arbeitsordnung ist kraft Gesetzes durch die betreffenden Tarifnormen zu ersetzen. Bei tarifwidriger Erfüllung eines tarifmäßig abgeschlossenen Arbeitsvertrages sollen die Parteien Rechtsverletzungsansprüche haben und das Gewerbegericht mit Ordnungsstrafen und Verwaltungszwang vorgehen können.

Die Schrift ist lesenswert, dem Verleger wäre aber zu empfehlen, ein Papier für diese Publikationen zu wählen, bei dem man nicht auf jeder Seite den Druck der Gegenseite durchsieht. Auch ist der Preis für eine weite Verbreitung der Broschüre unverhältnismäßig hoch.

v. Philippovich.

